الدكتور سليمان محمد الطماوى
عميد كلية الحقوق
جامعة عين شمس

شرح نظام الحكم المحلى الجديد

(القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية)

الطبعة الأولى

١٩٨٠



ملتزم الطبع والنشر
دار الفكر العربى

الدكتور سليمان محمد الطماوي
عميد كلية الحقوق
جامعة عين شمس

شرح نظام الحكم المحلي الجديد

(القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية)

الطبعـــة الأولى

١٩٨٠

ملتزم الطبع والنشر
دار الفكر العربي

دار الثقافة العربية للطباعة
تليفون : ٩١٦٧٢٤ - عابدين

مقدمة تمهيدية

١ — إن موضوع الإدارة المحلية — أو ما أطلق عليه خطأ الحكم المحلى — من أكثر الموضوعات مرونة، ولهذا فقد صدرت بشأنه قوانين متعددة سواء قبل الثورة أو بعدها. وسوف نكتفى فى هذا المؤلف بالرجوع إلى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، الذى يعتبر بحق الأساس الأول فى إرساء نظام الإدارة المحلية الجديد. ولكن هذا القانون تعرض للتعديل مرات عديدة. ولما صدر دستور سنة ١٩٧١ نص فيه على نظام «الإدارة المحلية» الجديد، على أساس أن تشكل المجالس المحلية بالانتخاب المباشر كما هو الشأن فى معظم الدول عريقة العهد بنظام الإدارة المحلية. ولقد كان النص على هذا المبدأ فى صلب الدستور سبباً فى التغييرات غير المستحبة التى وردت فى القوانين التالية، حيث أريد «الدوران» حول مبدأ الانتخاب. وبالتالى فقد صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ لينظم أساساً مستوى المحافظة، على أن تستكمل أحكامه بما لا يتعارض معه من نصوص القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (المعدل). ولقد كان هذا الوضع مربكا، خصوصاً وأن القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ لم تصدر له لائحة تنفيذية حتى إلغائه. ولما كان القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ قد خالف أحكام الدستور الذى صدر فى ظله، فإن المشرع سارع بإلغائه وأحل محله القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الذى استحدث أوضاعاً جديدة فى مجال الإدارة المحلية أو الحكم المحلى. ولكن لم يكد هذا القانون — الذى صاحبته لائحته التنفيذية — يطبق، حتى بادر المشرع بإلغائه، وأصدر قانونا جديداً للحكم المحلى هو القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، وصدرت لائحته التنفيذية بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء

رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ [1] . والقانون الجديد — كما سنرى — ليس إلا طبعة منقحة من القانون الملغى ، أبرز سماته تدعيم سلطات المحافظ ، وإنشاء مجلس للمحافظين بحجة تدعيم نظام الحكم المحلى . ولكن التشريعات السابقة لنظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلى ما تزال تترك بصماتها فى التنظيم الجديد كما سنرى .

٢ — أهو نظام للحكم المحلى أم للإدارة المحلية ؟ ! حينما شكلت اللجان الفنية لوضع مشروع دستور سنة ١٩٧١ كنت مقرراً لموضوع الإدارة المحلية ، وتضمنت اللجنة التى شكلت لهذا الغرض قرابة المائة عضو ، وكانت تضم مختلف التخصصات . وطرحت عليها هذا السؤال فى بداية العمل . وبعد مناقشة مستفيضة ومقارنة ، استقر رأى أعضاء اللجنة بالإجماع على تسمية النظام باسمه الصحيح، وهو الإدارة المحلية ، وورد ذلك صراحة فى دستور سنة ١٩٧١ . ولكن القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ — الذى نظم الإدارة المحلية جزئيا على مستوى المحافظات كما ذكرنا — أطلق على النظام تسمية جديدة وهى « الحكم المحلى » ، واستمرت هذه التسمية فى القانونين اللذين صدرا بعده . ومن حيث الشكل المجرد ، فإنه من المسلمات أن تحترم التشريعات العادية الدستور . ولما كان الدستور قد أطلق على النظام تسمية « الإدارة المحلية » فما كان يجوز للمشرع أن يأتى بتسمية جديدة قبل أن يعدل الدستور . على أننا نترك الشكل ونتناول الموضوع : أى التسميتين أدق ؟! لا شك أنها التسمية التى وردت فى الدستور ، لأن اصطلاح الحكم ينصرف إلى جميع مظاهره . ومظاهر الحكم التقليدية هى التشريع والتنفيذ والقضاء . ومن المسلمات أن نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا بالقضاء ، ولكن عمله ينحصر فى مجال الوظيفة التنفيذية ، وفيما يتعلق بالمرافق ذات

---

(١) صدر القانون المشار إليه فى ٢١ يونية سنة ١٩٧٩ (بمقتضى قرار جمهورى لأنه صدر قبل انعقاد البرلمان بأيام معدودة !) وصدرت لائحته التنفيذية فى ٢٥ يوليو سنة ١٩٧٩ .

الطابع المحلى دون غيرها كما سنرى تفصيلا فيما بعد. والسؤال الذى كان يتردد باستمرار هو : هل هناك نظام للحكم المحلى ؟ ! والإجابة نعم . فالحكم المحلى يوجد فى الدول ذات النظام الفدرالى أو الاتحاد المركزى والذى تعتبر الولايات المتحدة من أقدم تطبيقاته فى العالم . فالولاية فى هذا النظام لها اختصاصها التشريعى والقضائى بجانب الإختصاصات التنفيذية . فبرلماناتها تصدر تشريعات محلية ، ومحاكمها تصدر أحكاماً قضائية ، كما أن الأجهزة التنفيذية فى الولاية تمارس الاختصاص التنفيذى . وفوق هذا كله ، فإن أقاليم الولاية (أيا كانت تسميتها) تمارس الإدارة المحلية عن طريق إنشاء وإدارة المرافق المحلية . أما ما تمارسه المجالس المحلية فى مصر ، بمستوياتها الخمس ، فهو نوع من الإدارة المحلية ، بالإشراف على المرافق المحلية . أما التشريع فيحتكره مجلس الشعب ، كما تستأثر المحاكم بالوظيفة القضائية(١) .

٣ — وعلى هذا الأساس فإن هذا المؤلف سوف يقتصر — كما ذكرنا — على شرح القوانين أرقام ١٢٤ سنة ١٩٦٠ ، ٥٧ سنة ١٩٧١ ، ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، ولكن ذلك لن يحول دون الإشارة إلى الأحكام التى طبقت قبل الثورة ، لأن مصر من أقدم دول العالم أخذاً بهذا النظام . كما أننا سوف نورد الأحكام التى وردت فى اللوائح التنفيذية التى صدرت لتنفيذ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . ولما

---

(١) وقد أثير فى هذا الصدد حجة مستمدة من تسمية النظام فى انجلترا (المملكة المتحدة) فبالرغم من أن انجلترا هى دولة بسيطة ، فإن نظام الإدارة المحلية فيها يسمى Local Government) أى الحكم المحلى ، وتلك كانت السبب الحقيقى لدى من غيروا تسمية النظام . وهذه الحجة تقوم على مغالطة فى فهم النظام فى انجلترا ، فلقد بدأ النظام هناك فعلا على أنه نوع من « الحكم المحلى » . ولكنه تطور بعد ذلك ، واقتصر اختصاص المجالس المحلية على الاشراف على المرافق المحلية . وهذا المعنى أبرزه الفقهاء المحدثون حتى فى انجلترا ذاتها ، وأصبحوا يطلقون على النظام اسمه الصحيح من أنه « إدارة محلية » وليس « حكما محليا » لتمييزه عن نظام الاتحاد الفدرالى (أو المركزى) كما أوضحنا فى المتن .

كان المشرع فى القانون الأخير قد ركز اهتمامه حول المحافظ الذى جعله مركز نظام الحكم المحلى الجديد ، فإننا سوف نشرح الأحكام المتعلقة به .

ونرى من المفيد أن نورد المواد التى تضمنتها دساتيرنا ابتداء من دستور سنة ١٩٢٣ لما لها من دلالة من هذا الخصوص . ومن المسلمات أن الإدارة المحلية (أو الحكم المحلى أو اللامركزية الإقليمية) تقوم على أركان ثلاثة هى : الإعتراف بوجود مصالح متميزة عن المصالح القومية ، وأن يعهد بالإشراف على تلك المصالح إلى مجالس منتخبة ، وأن تستقل الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة اللامركزية ، وقد وردت تلك الأسس — إما بصورة مختصرة أو مفصلة — فى دساتير مصر المتعاقبة منذ دستور سنة ١٩٢٣ وذلك على النحو التالى :

أولا — فى دستور سنة ١٩٢٣ : وردت أسس الإدارة المحلية فى مادتين من مواده هما المادتان ١٣٢ و ١٣٣ كما يلى :

المادة ١٣٢ : « تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون ، وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة . ويعين القانون حدود اختصاصها » .

المادة ١٣٣ : « ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى فى هذه القوانين المبادىء الآتية :

أولا : اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين . ثانياً : اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة . وهذا مع عدم الإخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المبين بها . ثالثاً : نشر ميزانياتها وحساباتها .

رابعاً : علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون . خامساً : تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك » .

ثانياً — دستور سنة ١٩٥٦ : كان هذا الموضوع من بين الموضوعات التى حظيت باهتمام خاص فى لجنة المرحوم على ماهر لوضع مشروع الدستور . وقد فاضلت اللجنة المكونة لدراسة هذا الموضوع بين اتجاهين : الأول ، ويقتصر على المبادىء الأساسية التى تحكم اللامركزية على نحو ما فعل دستور سنة ١٩٢٣ مع ترك التفاصيل للتشريع العادى . والثانى يقوم على تضمين الدستور بعض المبادىء التفصيلية فى هذا الخصوص ، كما تفعل بعض الدساتير الحديثة . وقد رجحت اللجنة هذا الاتجاه الأخير ، على أساس أن مصر ، فى حالتها الراهنة ، بحاجة إلى تنظيم الإدارة المحلية فى صلب الدستور حتى لا يسىء المشرع حريته فيما بعد . وهذا هو المسلك الذى اعتنقه دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ ، فقد خصص لنظام الإدارة المحلية المواد من ١٥٧ إلى ١٦٦ ، وضمنها بعض الأسس التفصيلية للامركزية على النحو التالى :

مادة ١٥٧ : « تقسم الجمهورية المصرية إلى وحدات إدارية ، ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقاً للقانون . ويحدد القانون نطاق هذه الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها » .

مادة ١٥٨ : « يمثل الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية مجلس يختار أعضاؤه بطريق الانتخاب ، ومع ذلك يجوز أن يشترك فى عضويته أعضاء معينون على الوجه المبين فى القانون » .

مادة ١٥٩ : « تختص المجالس الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، ولها أن تنشىء وأن تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها وذلك على الوجه المبين فى القانون » .

مادة ١٦٠ : « جلسات المجالس الممثلة للوحدات الإدارية علنية ، ويجوز انعقادها فى جلسة سرية فى الحدود التى يقررها القانون » .

مادة ١٦١ : « تدخل فى موارد الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، أصلية كانت أو إضافية وذلك كله فى الحدود التى يقررها القانون » .

مادة ١٦٢ : « تكفل الدولة ما تحتاجه الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية من معاونة فنية وإدارية ومالية وفقاً للقانون » .

مادة ١٦٣ : « ينظم القانون تعاون الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية فى الأعمال ذات النفع المشترك ووسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة » .

مادة ١٦٤ : « يعين القانون اختصاصات المجالس الممثلة للوحدات الإدارية والأحوال التى تكون فيها قراراتها نهائية ، وتلك التى يجب التصديق عليها من الوزير المختص » .

مادة ١٦٥ : « ينظم القانون الرقابة على أعمال المجالس الممثلة للوحدات الإدارية » .

مادة ١٦٦ : « يجوز حل المجالس الممثلة للوحدات الإدارية وذلك بقرار من رئيس الجمهورية . وينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجالس خلال فترة الحل » .

ثالثاً — الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر فى سنة ١٩٥٨ : لم يتضمن الدستور نصوصاً بخصوص الإدارة المحلية ، بسبب اختصاره ، ولكن هذا الدستور كان مجرد امتداد لدستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ . ومن ثم ، فقد جاء قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ آخذاً بالأسس الواردة فى دستور سنة ١٩٥٦ .

رابعاً – دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ : عاد هذا الدستور مرة أخرى إلى مبدأ الاختصار ، فتضمن الفرع الرابع من الفصل الثانى من الباب الثالث بعنوان « الادارة المحلية » مادتين هما :

المادة ١٥٠ : « تقسم الجمهورية العربية المتحدة إلى وحدات إدارية . ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقاً للقانون » .

المادة ١٥١ : « تختص الهيئات الممثلة للوحدات الادارية ، بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، وتساهم فى تنفيذ الخطة العامة للدولة . ولها أن تنشىء وتدير المرافق العامة والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية وذلك على الوجه المبين فى القانون .

خامساً – دستور سنة ١٩٧١ (الدستور الدائم) : عند إعداد الأسس العامة للادارة المحلية فى الدستور الدائم، فضلت اللجنة الفنية للادارة المحلية(١) أسلوب دستور سنة ١٩٥٦ ، وصاغت المبادىء الأساسية التى يجب أن يقوم عليها نظام الإدارة المحلية . ولكن الصياغة النهائية للدستور ، جرت على أسلوب الاختصار . وهكذا احتوى الدستور على ثلاث مواد هى :

مادة ١٦١ : « تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى. ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك » .

مادة ١٦٢ : « تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الادارية عن طريق الانتخاب المباشر ، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبى على الأقل من العمال والفلاحين .

(١) والتى كنت مقرراً لها كما ذكرت من قبل .

ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجيا .

ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء » .

مادة ١٦٣ : « يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ، ودورها فى إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة » .

وبمقارنة هذه النصوص الثلاثة ، بالنصوص التى وردت فى دساتيرنا السابقة نجد أن ثمة تراجعاً فى هذا الخصوص فيما يتعلق بتحديد اختصاصات المجالس المحلية ، لأن المادة ١٦٣ لم تتضمن القاعدة الأصولية التى تقضى باختصاص المجالس المحلية « بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها » وتضمنت كلاماً مرسلا بأن المشرع يحدد اختصاصات المجالس المحلية ، ومواردها المالية ، وضمانات أعضائها ، وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ، ودورها فى إعداد وتنفيذ خطة التنمية ، وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة . وكانت اللجنة الفنية قد وضعت مبدأ أصولياً لكل موضوع من هذه الموضوعات (١) .

---

(١) ناقشنا هذا الموضوع باستفاضة فى اللجنة الدستورية المتفرعة من المؤتمر القومى العام ، وأقرت اللجنة كثيراً من النقاط التى أثيرت . ولكنها لم تظهر فى الصياغة النهائية . وكانت حجة الدكتور فتحى الله الخطيب رئيس اللجنة أن مواد الإدارة المحلية أكثر مما يجب ، ويتعين اختصارها لموازنة الموضوعات الأخرى !! وكأن الأمر هو موازنة الادارة المحلية بما ورد فى صدد رئيس الدولة أو السلطة القضائية مثلا ! والحقيقة أن الإدارة المحلية تمثل القاعدة العريضة للديمقراطية كما قررت ذلك بحق لجنـــة المرحوم على ماهر ، وهو ما سلم به واضعو دستور سنة ١٩٥٦ . والنص فى صلب الدستور على مبدأ معين يضفى عليه قداسة تدعو الشعب إلى التمسك بتنفيذه، وهو ما حدث بالنسبة لمبدأ الانتخاب المباشر لأعضاء المجالس الشعبية ، والذى نص عليه فى المادة ١٦٢ من الدستور كما سنرى فيما بعد .

ولكن الغريب فى الأمر ، أنه فى ظل هذه المواد غير الحاسمة ، صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، والقانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وقد ذهبا فى إرساء أسس الإدارة المحلية إلى مدى لم يبلغه المشرع فى ظل الدساتير السابقة ، مما يؤكد الحقيقة المعروفة من أن العبرة ليست بما يكتب فى الدساتير ، ولكن بظروف المجتمع ، ودرجة نضج الشعب .

٤ — خطة البحث : سوف نبدأ أولا بعرض الأحكام المتعلقة بالمحافظ ، وبمجلس المحافظين الذى استحدثه القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، ثم نورد الأسس العامة التى يقوم عليها نظام الحكم المحلى الجديد مستعرضين تطور هذه الأسس منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وأخيراً نتناول بالشرح التفصيلى نظام الحكم المحلى الجديد ، كما ورد فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية ، مقارنين بين الأحكام المستحدثة والأحكام الملغاة .

الباب الأول

المحافظ ومجلس المحافظين

١ — تطور وضع المحافظين فى ظل قوانين الإدارة المحلية المختلفة :

كان الإقليم المصرى — إلى ما قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ — مقسماً إلى مديريات ومحافظات يرأس كلا منها مدير أو محافظ . ومن ثم فإن المديرين والمحافظين كانوا أهم ممثلى الإدارة المركزية فى الأقاليم . ثم صدر قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، فأدمج المنصبين ، واكتفى بتسمية واحدة هى « المحافظ » (١) . واحتفظت التشريعات المصرية بعد سنة ١٩٦٠ بهذا الوضع . وتحول المحافظون والمديرون القائمون بالعمل عند نفاذ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ إلى « مديرى أمن » يتبعون وزارة الداخلية كما هو الحال بالنسبة إلى المديرين والمحافظين قبل نفاذ نظام الإدارة المحلية الجديدة بمقتضى القانون المشار إليه .

ووفقاً للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ أصبح المحافظون يتمتعون بالطابعين : المركزى واللامركزى . وبمقتضى الصفة الأولى صار « المحافظ » يمثل الإدارة المركزية فى محافظته ، ويشرف على جميع المرافق المحلية فى المحافظة سواء تبعت للوزارات فى العاصمة أو نقلت إدارتها إلى المجالس المحلية . وبمقتضى الصفة اللامركزية فإن المحافظ أصبح بحكم مركزه ، رئيساً لمجلس

---

(١) وكان من دوافع ذلك أيضا التنسيق فى الأسماء بين شطرى الجمهورية العربية المتحدة، لأن الإقليم السورى لم يكن يعرف التمييز بين المحافظين والمديرين، وكانت التسمية الشائعة لديه هى المحافظين . أما المديرين فكانت تستعمل لمديرى الإدارات فى الوزارات . فوحدت التسمية فى الإقليمين .

المحافظة ، وتتبعه بهذه الصفة جميع المرافق المحلية ، والعاملون بها . ولم يتغير وضع المحافظ كثيراً بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

ولكن حدث تطور كبير في مركز المحافظ بمقتضى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، لأن هذا القانون ، وقد أوجب تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب المباشر ، فإن المحافظ فقد وضعه داخل مجلس المحافظة . فلم يصبح عضواً في المجلس ، وآلت رئاسة المجلس لأحد أعضائه ، وأصبح المحافظ — ورؤساء الإدارات في نطاق المحافظة — خارج المجلس . توجه إليهم الأسئلة والاستجوابات كما لو كنا بصدد العلاقة بين البرلمان والحكومة ! !

وقد احتفظ القانون الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بذات الخطة القائمة على الفصل بين أجهزة التنفيذ في المجالس المحلية ، وبين المجالس المحلية المشكلة بالإنتخاب المباشر : فثمة مجالس محلية خمسة تشكل بالانتخاب المباشر ، وتنتخب رؤساءها من بين أعضائها هي : « المجلس الشعبي المحلي » للمحافظة وللمركز ، وللمدينة ، وللحي ، وللقرية .(١) ويقوم بجوار هذه المجالس المنتخبة بمستوياتها الخمسة ، خمسة مجالس معينة هي المجلس التنفيذي للمحافظة برئاسة المحافظ ، والمجلس التنفيذي للمركز برئاسة رئيس المركز ، والمجلس التنفيذي للمدينة برئاسة رئيس المدينة ، والمجلس التنفيذي للحي برئاسة رئيس الحي ، والمجلس التنفيذي للقرية برئاسة رئيس القرية . ويشكل كل منها — بجوار رئيسه — من عدد من رؤساء الأجهزة والمرافق المحلية . وقام توزيع الإختصاصات بين هذين النوعين من المجالس على أساس أن المجالس المعينة هي التي تعد وتقترح وتدبر ، وأن المجالس الشعبية تراقب ، وتوافق على ما تعرضه عليها الأجهزة التنفيذية . فأصبح الوضع شبيهاً بالعلاقة

---

(١) تنص المادة الثامنة من قانون إصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن يستبدل بعبارتي « المجلس المحلي » و « المجالس المحليـــة » أينما وردت في القوانين واللوائح عبارتا « المجلس الشعبي المحلي » و « المجالس الشعبية المحلية . »

بين السلطة التنفيذية والبرلمان برغم الفارق الكبير بين الوضعين كما ذكرنا .

وللتخفيف من حدة هذه المفارقة ، فإن رئيس الجمهورية قد قام باختيار المحافظين من أبناء المحافظة ، وهى خطوة طيبة ، ولكنها لا تكفى وحدها لنفى الطابع المركزى عن المحافظين . ولهذا فما زلنا نرى أن الحل الثورى يكمن فى تخويل المجالس المحلية اختيار أجهزة التنفيذ من بين أعضائها . فيكون رئيس كل مجلس هو فى نفس الوقت الرئيس التنفيذى الأعلى للمرافق المحلية التابعة للمجلس ، وبالتالى تزول هذه الازدواجية بين سلطة إصدار القرار ، وسلطة تنفيذه ، ويصبح المحافظ وأجهزة التنفيذ الأخرى أجهزة محلية بمعنى الكلمة .

٢ — مجلس المحافظين : هذا المجلس من مستحدثات القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، ووفقا المادة الخامسة من هذا القانون ، يشكل المجلس المشار إليه برئاسة رئيس مجلس الوزراء ، وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلى ، والمحافظين . وقد جعل المشرع من هذا المجلس السلطة العليا فى شئون الحكم المحلى ، كما سنرى تفصيلا فيما بعد . واختصاصاته نوعان : نوع نص عليه صراحة فى القانون ، ونوع فوض فيه المشرع رئيس مجلس الوزراء . حيث يقول « يتولى المجلس الاختصاصات المنصوص عليها فى هذا القانون ، ودراسة ما يحيله إليه رئيس مجلس الوزراء من موضوعات . »

٣ — الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمى : نص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فى المادة لسابعة منه على أن تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر ، ويكون لكل إقليم عاصمة ، وذلك النحو الذى يصدر به قرار من رئيس الجمهورية . كما أوجبت المادة التاسعة من ذات القانون أن تنشأ بكل من الأقاليم الاقتصادية « هيأة للتخطيط الإقليمى » . والواقع أن فكرة الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمى ، ليست من مستحدثات القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ،

بل سبق أن طبقت لأول مرة بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٠ لسنة ١٩٧٧ (بتقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية وبإنشاء هيئات التخطيط الإقليمي) وبالتالي يكون نص القانون الجديد مجرد إقرار للتنظيم القائم قبل صدور القانون الجديد .

وفيما يلي نعرض أولا للأحكام الخاصة بالمحافظ ، وبمجلس المحافظين ، ثم نقدم فكرة مختصرة عن الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي .

الفرع الأول

المحافظ (١)

١ — تعيين المحافظ : تنص المادة ٢٥ من قانون الحكم المحلي الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على ما يلي : « يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وبإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ، ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو بالمجالس المحلية . ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش . ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة أعمال وظيفته اليمين التالية « أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري ، وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن ، وأن أحترم الدستور والقانون ، وأن أؤدي عملي بالذمة والصدق . »

---

(١) ظهر المحافظ في معظم مواد قانون الحكم المحلي الجديد ولائحته التنفيذية لدرجة يخيل للقارىء معها أن قانون الحكم المحلي الجديد هو قانون المحافظين ! فقد وردت الأحكام الخاصة به في المواد ١ ، ٤ ، ١٢ ، ١٧ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٢ ، ٣٥ ، ٣٨ ، ٤٢ ، ٥٣ ، ٧١ ، ٧٦ ، ٧٨ ، ٧٩ ، ٨١ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٦ ، ٩٢ ، ٩٦ ، ١١٠ ، ١١٩ ، ١٢٤ ، ١٢٨ ، ١٣٢ ، ١٣٥ ، ١٣٩ ، ١٤٠ ، ١٤١ ، ١٤٦ كما ترددت الأحكام الخاصة به في كثير من مواد اللائحة التنفيذية ومنها المواد ٢ ، ٥ ، ٣٠ ، ٣٨ ، ٣٩ ، ٤١ ، ٤٩ ، ٥١ ، ٥٢ ، ٥٣ ، ٥٤ ، ٥٥ ، ٥٦ ، ٧٠ .

ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية. ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة، ويستمرون فى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد. وقد تضمنت قوانين الحكم المحلى (الإدارة المحلية) الملغاة أحكاماً مماثلة لما تضمنته المادة ٢٥ السابقة [١].

والملاحظ أن الأحكام المتعلقة بتعيين المحافظين متشابهة فى قوانين الإدارة المحلية منذ سنة ١٩٦٠ مع فروق طفيفة:

(أ) فأداة التعيين بالنسبة إليهم هى القرار الجمهورى، كما كان الشأن بالنسبة إلى المديرين والمحافظين قديماً.

(ب) إن المشرع لم يقيد رئيس الجمهورية باختيار المحافظين من بين

---

(١) تقابلها المادة الخامسة من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (معدلة) ونصها: «يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية، وتسرى عليه الأحكام الخاصة بنواب الوزراء فيما يتعلق بمرتباته ومعاشه وأسبقيته. وتسرى عليه فيما عدا ذلك الأحكام الخاصة بوكلاء الوزارات. ويقسم المحافظ (القسم) ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رياسة رئيس الجمهورية، ويستمرون فى مباشرة وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد، ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة.»

والمادة ٢٣ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ التى تقول: «يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية. ويعتبر فى درجة نائب وزير ويعامل معاملته. ويجوز أن يكون تعيين المحافظ فى درجة وزير ويعامل معاملة الوزير. ويقسم المحافظ (القسم) ويعتبر المحافظون مستقيلين... الخ كالقانون القديم.

والمادة ٢٧ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ وتقضى بأن «يكون لكل محافظة محافظ، يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية. ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو بالمجالس المحلية، ويعامل المحافظ معاملة الوزير أو نائب الوزير من حيث المرتب أو المعاش وفقا لقرار تعيينه. ويقسم المحافظ (القسم) ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية، ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة، ويستمرون فى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد».

فئات معينة كما كان الحال بالنسبة إلى المحافظين ومديرى الأمن قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ إذ كانوا يختارون من بين رجال وزارة الداخلية . ولهذا فإن رئيس الجمهورية يختار المحافظ من بين مختلف فئات الشعب . هذا ولم ينص المشرع على توافر شروط خاصة فى المرشح لهذا المنصب ، لا من حيث المؤهل ، أو السن ، أو الخبرة السابقة ... الخ وترك ذلك كله لترخص رئيس الجمهورية ، وإن كان من المفهوم ضمنا أن يتوافر فى شاغل المنصب الشروط العامة لشغل الوظائف العامة .

(جـ) لم يرد فى قوانين الإدارة المحلية المختلفة شرط يتضمن توافر صلة خاصة تربط المحافظ بمحافظته ، بمعنى أنه لا يشترط أن يختار المحافظ من بين أبناء المحافظة التى يحكمها ، بل جرى التقليد على عكس ذلك ، إذ كان من النادر أن يختار المحافظ من بين أبناء المحافظة . ولقد انتقدنا هـذا الوضع باستمرار . ولقد استجاب المشرع لهذا النقد — إن لم يكن على صعيد التشريع ، فعلى صعيد الواقع — إذ اختار رئيس الجمهورية جميع المحافظين من بين أبناء المحافظات التى يحكمونها ، وهى خطوة طيبة نرجو لها التوفيق ، ونأمل أن تكون مقدمة لكى يختار أبناء كل محافظة حاكمهم الإقليمى وأن يرأس بحكم منصبه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة كما ذكرنا .

(د) انتفت عن منصب المحافظ — منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ — الصبغة الإدارية الخالصة ، وأصبح الطابع السياسى يغلب على المنصب أكثر من الطابع الإدارى ، وقد تجلى ذلك فى الصلة الخاصة بين شاغلى المنصب ، وبين رئيس الجمهورية ؛ حيث اعتبر المشرع المحافظين مستقيلين بقوة القانون بمجرد انتهاء رياسة رئيس الجمهورية . ومن المعروف أن الموظفين العاديين لا يتأثر وضعهم الوظيفى بتغير رئيس الدولة لأى سبب من الأسباب . وزاد هذا المعنى وضوحاً بإنشاء « مجلس المحافظين »

فى القانون الجديد ، والذى آلت إليه إختصاصات اللجنة الوزارية للحكم المحلى .

(هـ) تغير الوضع المالى والإدارى للمافظين فى قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة : فالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كان يجعل المحافظين مناظرين لنواب الوزراء فى ثلاثة أمور فقط ، هى « المرتب ، والمعاش ، وأسبقية البروتوكول . أما فيما عدا ذلك فيما يتعلق بحياتهم الوظيفية ، فكانوا يعاملون معاملة وكلاء الوزارات . ثم جاء القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فجعل المحافظين من درجة نائب وزير من جميع الوجوه ، بل وسمح بتعيين بعضهم فى درجة وزير ، وبمعاملته معاملة الوزير ، وهو الوضع الذى استمر فى ظل القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ [1] . ثم جاء قانون الحكم المحلى الجديد ونص على أن « يعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش » وهكذا ألغيت المعاملة الخاصة لبعض المحافظين وأصبحت معاملتهم على قدم المساواة . كما أن صياغة النص الجديد واضحة ، إذ قصرت المماثلة بين المحافظ والوزير على المرتب والمعاش [2] ، وبالتالى فما زال منصب المحافظ من الناحية القانونية منصباً إدارياً ، ومن ثم فإن المحافظ لا يستقيل باستقالة الحكومة ، ولكن المشرع نص صراحة — ولا اجتهاد مع النص — على اعتباره مستقيلا حكما بانتهاء مدة رئيس الجمهورية كما ذكرنا .

٣ — اختصاصات المحافظين :

١ — هذا الموضوع ليس بالبساطة والوضوح الذى تتسم به قواعد الاختصاص ، ومرجع ذلك إلى تطور منصب المحافظ وتقلبه بين القوانين

---

(١) جرت العادة فى ظل القانونين المشار إليهما فى المتن على أن يكون كل من محافظ القاهرة والاسكندرية من درجة وزير ، وكذلك الشأن بالنسبة لبعض المحافظين الذين تحيط بهم اعتبارات خاصة .

(٢) ومعها أسبقية البروتوكول بطبيعة الحال .

المختلفة التى تعاقبت عليه. فالمحافظ والمدير، كانا من رجال وزارة الداخلية قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠. وبصدور هذا القانون الأخير استقل المحافظ عن وزارة الداخلية ، وبرز طابعه اللامركزى باعتباره رئيساً لمجلس المحافظة ، ولكنه ورث بعض الاختصاصات التى كان يمارسها المحافظون والمديرون قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠. ثم جاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فأخرج المحافظ من مجلس المحافظة ، وجعل رياسة المجلس لأحد أعضائه ، وأصبح المحافظ « سلطة وصاية » على المجالس المحلية . واستمر هذا الوضع فى قانون الحكم المحلى الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . وهكذا فإن المحافظ يمارس نوعين من الاختصاصات :

(أ) الاختصاصات التى كانت مقررة للمحافظين والمديرين فى القوانين التى كانت سارية قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وما ينص عليه فى القوانين الخاصة بعد هذا التاريخ .

(ب) الاختصاصات التى نص عليها صراحة فى قانون الحكم المحلى الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية وقد زادت بصورة ملموسة كما ذكرنا من قبل .

٢ — ولقد حرص المشرع فى القوانين المنظمة للإدارة المحلية الأربعة على إبراز طابع الاختصاص الشامل للمحافظين . فالمادة السادسة من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ تقول « يعتبر المحافظ ممثلا للسلطة التنفيذية فى دائرة اختصاصه ، ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة . » ولكن الصياغة تغيرت فى القوانين الثلاثة التالية بحيث صارت « يعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة » (الفقرة الأولى من المادة ٢٦)[1] وكان رأينا وما يزال أن الصياغة القديمة كانت أدق ، لأن رئيس الجمهورية ـ طبقاً

(١) ورد ذات الحكم فى المادة ٢٢ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ والمادة ٢٨ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

الدستور — يمارس اختصاصات تشريعية وقضائية بجوار اختصاصاته التنفيذية . والمحافظ لا يمكن أن يمارس إلا الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية المحض . ولا يمكن لرئيس الجمهورية ، طبقاً لقواعد التفويض أن يفوض المحافظ إلا فى بعض الاختصاصات التى يستمدها من القوانين العادية، وذلك مقصور على الجانب التنفيذى. كما أن ذات الملحوظة تصدق على الاختصاصات التى قررها المشرع للمحافظ فى القوانين المنظمة للإدارة المحلية ، فكلها اختصاصات ذات طبيعة تنفيذية(١) .

٣ — ونظراً للاختصاص الشامل للمحافظين ، فإن المشرع فى قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة ، لم يجعل المحافظين تابعين لوزارة بعينها ، ومن ثم فهم أشبه بالوزراء فى هذا الخصوص منهم بالموظفين العاديين . وقد ازداد هذا المعنى بروزاً فى قانون الحكم المحلى الجديد، الذى خفف إلى حد كبير من الرقابة التى كانت مفروضة على المحافظين فى القوانين القديمة ، كما شكل من المحافظين مجلساً هو « مجلس المحافظين » الذى أصبح يسيطر على نظام الحكم المحلى ويرسم سياسته كما سنرى فيما بعد . واستناداً إلى هذه الصفة التمثيلية العامة ، فإن المحافظين مكلفون بالإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة فى محافظاتهم كما ترسمها الجهات المختصة . وقد حرص المشرع على إبراز هذا المعنى فى قانون الحكم المحلى الجديد ، إذ تنص الفقرة الأخيرة من المادة ٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن « يتولى المحافظون — كل فى حدود محافظته — السلطة الكاملة على كل مرافق الخدمات والإنتاج على أرض المحافظة بما يكفل اتخاذ كافة القرارات على مستوى الإقليم دون الرجوع إلى السلطة المركزية فى القاهرة . وفى ذلك يكون المحافظ مسئولا

---

(١) بل إن المشرع نفسه لا يستطيع أن يخول المحافظ اختصاصات غير ذات طبيعة تنفيذية، لأنه لو فعل ذلك يكون قد خرج على قواعد الاختصاص المقررة فى الدستور ، ويعتبر عمله بالتالى غير دستورى .

أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها فى هذا القانون ، ويعرض عليه تقريراً دورياً عن نتائج الأعمال فى مختلف الأنشطة التى تزاولها المحافظة وأية موضوعات تحتاج إلى تنسيق مع الوزارات المعنية . ، وهذا الاختصاص الشامل من الخطورة بمكان ، نظراً لسياسة التخطيط الشامل التى تنتهجها الدولة من ناحية ، ولحالة التأخر الشديد لبعض المحافظات لعجز مواردها من ناحية أخرى .

ونظراً للصلة الوثيقة بين المحافظين وبين رئيس الجمهورية ، فإن المشرع جرى فى القوانين المنظمة للإدارة المحلية المتتالية على النص على أن « يعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية » . ومن المسلمات أن الموظفين العاديين لا يتأثرون بتغيير رئيس الدولة لأى سبب من الأسباب . ولكن هذه الاستقالة الحكمية لا تسرى فوراً ، بل يستمر المحافظون فى ممارسة مهامهم إلى أن يتخذ رئيس الجمهورية قراره بخصوصهم ، إما بتغييرهم أو بإبقائهم فى مناصبهم ، وفيما عدا ذلك ، فإن المشرع لم يحدد لشغل منصب المحافظ مدة معينة ، بالتالى فإنه يبقى فى منصبه ما دام محتفظا بثقة رئيس الجمهورية . ولهذا فإننا ما زلنا نؤيد ربط مدة المحافظ بمدة مجلس المحافظة ، متى خول المجلس الشعبى للمحافظة اختيار المحافظ من بين أعضائه ، فتكون انتخاباته دورياً بمثابة فرصة للحكم على أعماله خلال مدة عمله .

٤ — وبالرغم من الاختصاص الشامل للمحافظين الذى قررته المادة الخامسة على النحو السابق ، فإن المشرع حرص على أن ينص على بعض الاختصاصات على سبيل التخصيص بعد التعميم ، إبرازاً لأهميتها أو لما يحيط بها من إعتبارات خاصة . ومما أكده المشرع فى هذا الصدد :

أولا — الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة فى جميع المجالات فى نطاق المحافظة . وقد اهتم المشرع فى قانون الحكم المحلى الجديد بالنص على مجالات بذاتها لما يحيط بها من اعتبارات خاصة فذكر « كفالة الأمن

الغذائى ، ورفع كفاءة الإنتاج الزراعى والصناعى بالمحافظة . » (مادة ٣٦ فقرة أولى) .

ثانياً — حماية أملاك الدولة العامة والخاصة ، وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإدارى (ماده ٢٦ فقرة ثالثة) .

ثالثاً — المحافظ مسئول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة :

ولقد كان اختصاص المحافظين فى مجال الأمن بالذات محل جدل كبير فى ظل قوانين الإدارة المحلية المختلفة . ذلك أن المشرع — نظراً لظروف مصر — قد احتفظ بالطابع المركزى لمرفق الأمن . ومقتضى هذا التنظيم أن تكون الكلمة العليا فى خصوص الأمن لوزارة الداخلية ، ولممثلها فى المحافظة ونعنى به مدير الأمن . ولما كان هذا الوضع لا يستقيم مع مسئولية المحافظ عن محافظته ، ولا مع صفته كرئيس على لمدير الأمن ، فقد رأى المشرع أن يلطف من حدة القاعدة السابقة ، فأضاف فقرة مستحدثة إلى المادة السادسة من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ [١] بمقتضاها « يعتبر المحافظ مسئولا عن الأمن والأخلاق العامة فى المحافظة ويرتبط فى ذلك ارتباطاً مباشراً بوزير الداخلية الذى يصدر القرارات اللازمة فى هذا الشأن . » وقد أعيد النص على ذات الحكم — مع خلاف طفيف فى الصياغة — فى القانونين رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ورقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ [٢] .

أما القانون الجديد فإنه قد أورد صياغة مختلفة . فالفقرة الثانية من المادة ٢٦ منه تقضى بأن « المحافظ مسئول عن الأمن والأخلاق والقيم

---

(١) بمقتضى القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ الذى عدل قانون الإدارة المحلية الأول .

(٢) تنص المــادة ٢٥ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ على ما يلى : « يكون المحافظ مسئولا عن الأمن والآداب العامة فى المحافظة ، متعاوناً فى ذلك مباشرة مع وزير الداخلية » أما المــادة ٢٨ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فتقول : « . . . ويكون (المحافظ) مسئولا عن الأمن والأخلاق العامة ، متعاونا فى ذلك مباشرة مع وزير الداخلية الذى يصدر القرارات اللازمة فى هذا الشأن . »

العامة بالمحافظة ، يعاونه فى ذلك مدير الأمن فى إطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية . وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها . ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً عن الحوادث ذات الأهمية الخاصة ، على أن يتم إعداد التدابير اللازمة فى هذا الشأن بالاتفاق بينهما . » وواضح أن المشرع فى قانون الحكم المحلى الجديد قد قوى من اختصاصات المحافظ فى مجال الأمن ولكن دون أن يحدث تغييراً فى طبيعة المرفق . فما يزال مرفق الأمن مرفقاً قومياً يتبع وزير الداخلية مباشرة ، وهو الذى يختص بوضع السياسة العامة فى هذا المجال . ولكن المشرع دعم من إختصاصات المحافظ فى نطاق هذه السياسة . فمدير الأمن :

(أ) ملزم بأن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة وأن يعتمد تلك الخطط من المحافظ .

(ب) ومدير الأمن ملزم بإخطار المحافظ فوراً عن الحوادث ذات الأهمية الخاصة ، على أن يتم إعداد التدابير اللازمة فى هذا الشأن بالاتفاق بينهما . » (الفقرة الثانية من المادة ٢٦) .

(حـ) ويمكن أن نضيف إلى ذلك حق المحافظ فى أن يصدر إلى مدير الأمن أوامر وتوجيهات محددة فى نطاق الحكمين السابقين . ولكن بالرغم من كل شىء . فما تزال النصوص عاجزة عن حسم مشكلة الاختصاص فى مجال الأمن بين المحافظ ومدير الأمن . وقد ثبت من التجربة العملية أن كل شىء يتوقف على التعاون التام وحسن التفاهم بين المحافظ وبين مدير الأمن. كما أننا كنا وما زلنا نعتقد أنه قد آن الأوان لنقل بعض الاختصاصات ذات الطابع المحلى فى مجال الأمن إلى المحليات كما هو الشأن فى الدول الأخرى .

رابعاً : وقد خول المشرع المحافظين سلطة جديدة فى القانون رقم ٤٣

لسنة ١٩٧٩ نص عليها فى المادة ٢٨ والتى تجيز للمحافظ — بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة ، وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس المحافظين — أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة ، والأراضى القابلة للاستزراع المتخللة للزمام ، وقواعد استصلاح الأراضى وتوزيعها بعد استصلاحها وتزويدها بالمرافق العامة ، وذلك دون التقيد بالقواعد المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها فى هذا الشأن ، على أن تعطى أولويه فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها ، العاملين فى دائرتها . ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة .

٥ — سلطات المحافظ بالنسبة إلى العاملين فى نطاق المحافظة : كان هذا الموضوع من أكثر الموضوعات جدلا فى ظل قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة ، وكان الاتجاه السائد هو تغليب سلطة المحافظ على العاملين فى فى نطاق المحافظة . وقد أقر قانون الحكم المحلى الجديد هذا الاتجاه فى المادة ٢٧ منه على النحو التالى :

(أ) لا سلطان للمحافظ على الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها (الفقرة الثالثة من المادة ٢٧) ويصدق ذات الحكم بالنسبة للعاملين فى مجلس الشعب . وإذا كان للمحافظ رأى معين بالنسبة إليهم ، فإن من حقه أن ينقله إلى الوزير المختص أو إلى رئيس مجلس الوزراء لاتخـــاذ الإجراءات اللازمة .

(ب) بالنسبة للعاملين فى المرافق التى نقلت إلى المحليات فقد نصت المادة ٢٧ فى فقرتها الأولى على أن «يكون المحافظ فى دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية ، كما يرأس جميع العاملين فى نطاق

المحافظة. ويمارس المحافظ جميع اختصاصات الوزير بالنسبة لكافة العاملين بدائرة المحافظة فى الجهات التى آلت اختصاصاتها إلى وحدات الحكم المحلى بمقتضى القانون » ، فهؤلاء العاملين ، يعتبر المحافظ الوزير المختص بالنسبة إليهم فى جميع شئونهم الوظيفية .

(حـ) يتولى المحافظ الإشراف على جميع فروع الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية . فالوزارات ذات الطابع المركزى ، والتى يكون لها فروع فى المحافظات ، يعتبر العاملون فى المحافظات تابعين لوزاراتهم . ومع ذلك فقد جرى المشرع فى قوانين العاملين المتتالية على إخضاعهم لسلطان المحافظ لاسيما فى مجال التأديب ، إذ استقر القضاء الإدارى على أن المحافظ يملك بالنسبة إلى هذا الفريق من العاملين السلطات التأديبية المقررة للوزير (١) .

(د) بالنسبة للعاملين التابعين للهيئات العامة العاملة فى الأقاليم : نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٧ على أن « تكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة » .

٦ — هل يملك المحافظ إصدار لوائح إدارية ؟ ! الأصل فى اللوائح المنفذة للقوانين أن تصدر من السلطة المركزية فى العاصمة ، لأن القوانين هى قواعد عامة تطبق على جميع السكان. واللوائح المنفذة لها يجب أن تكون لها الصفة العامة . ولكن المحافظ يملك هذا الحق استثناء فى حالتين : الأولى أن ينص على ذلك فى قانون أو لائحة أصدرتها السلطة المركزية فيقوم الدليل على أن تنفيذ القانون يختلف باختلاف المناطق، ويكون المحافظ هو السلطة الطبيعية لوضع شروط التنفيذ . والحالة الثانية أن يصدر المحافظ

---

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا « القضاء الإدارى ، الكتاب الثالث فى قضاء التأديب » .

لائحة لتنفيذ لائحة سبق صدورها منه فى حدود سلطاته ، لأن من يملك الأصل يملك الفرع(١) وقد جرى العمل فى الماضى على أن يصدر المديرون والمحافظون لوائح ضبط استناداً إلى المادة ٣٩٥ من قانون العقوبات . لكننا كنا وما زلنا نعتقد أن هذا التقليد يخالف صريح نص الدستور لأن المادة ١٤٥ منه تنص على أن « يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط » فلم ينص الدستور على حق رئيس الجمهورية فى أن يفوض غيره فى إصدارها كما هو الشأن بالنسبة للوائح التنفيذية المنصوص عليها فى المادة ١٤٤ منه . ولا يختلف الأمر فى ظل الدساتير السابقة على دستور سنة ١٩٧١(٢) .

٧ — ولمرونة العمل، جرى المشرع فى قوانين الإدارة المحلية المختلفة على إجازة التفويض فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية فى نطاق المحافظة : فهو قد أجاز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاته(٣) . وغنى عن البيان أن التفويض فى هذه الحالة مقيد بالنطاق المكانى لسلطات الوزير ، وقد يختلف من محافظة إلى أخرى .

ومن ناحية ثانية ، فإن المادة ٣١ من القانون قد أجازت للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى مساعديه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات

(١) لزيادة التفاصيل راجع مؤلفنا « النظرية العامة للقرارات الإدارية » الطبعة الثالثة سنة ١٩٧٦ . كما تراجع المادة ١٤٤ من الدستور، والخاصة باللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين . وإذا كانت هذه المادة قد جعلت حق إصدار هذه اللوائح لرئيس الجمهورية ، فإنها استطردت تقول : « وله (رئيس الجمهورية) أن يفوض غيره فى إصدارها . ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه » واستناداً إلى هذه الفقرة ، يمكن للمحافظين إصدار اللوائح إذا فوضهم فى ذلك رئيس الجمهورية أو إذا نصت القوانين على ذلك صراحة .

(٢) راجع فى التفاصيل مؤلفنا المشار إليه فى الهامش السابق .

(٣) تقابلها المادة ٢٨ من القانون الملغى ولها نظير فى القانونين السابقين .

المحلية[1] . والملاحظ أن المتتبع لقوانين الإدارة المحلية المختلفة يجد أن المشرع قد وسع تدريجيا من نطاق الرؤساء المحليين الذين يجوز للمحافظ أن يفوض إليهم بعض اختصاصاته إعمالا لدواعي المرونة والفاعلية والسرعة ، وتخفيفا عن المحافظ الذي تزايدت تبعاته تدريجيا . ونذكر هنا بالقاعدة الأصولية والتي تقضي بأنه « لا تفويض في التفويض » أي أن المفوض لا يمكن أن يفوض إلا في اختصاصاته الأصلية التي يستمدها من القانون مباشرة . أما السلطات التي يتلقاها بالتفويض ، فيجب أن يمارسها بنفسه .

٨ — كبار معاوني المحافظ : جرى المشرع في قوانين الحكم المحلي المختلفة على النص على أهم معاوني المحافظ . وفي هذا المجال ، تنص المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على الفئات الآتية :

(ا) يجوز تعيين مساعد أو أكثر للمحافظ بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح المحافظ المختص ، ويحدد هذا القرار معاملته المالية . ومن ثم فإن الوضع المالي لساعد المحافظ قد يختلف من محافظة إلى أخرى بحسب أهميتها .

(ب) يكون لكل محافظة سكرتير عام له سلطات واختصاصات وكيل الوزارة في المسائل المالية والإدارية المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة لديوان عام المحافظة . وواضح من النص أن الاختصاص الأصيل لسكرتير عام المحافظة هو ما يتعلق بديوان عام المحافظة .

---

(١) كانت المادة ٣٢ من القانون الملغى تنص على أن « للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى مساعده أو سكرتير عام المحافظة أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء المراكز أو المدن أو الأحياء أو القرى . » أما المادة ٢٨ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فكانت تقضي بأنه « للمحافظ أن يفوض سلطاته واختصاصاته إلى مساعد المحافظ أو سكرتير المجلس التنفيذي للمحافظة وإلى رؤساء المدن والأحياء والقرى . »

(ج) ويكون لكل محافظة سكرتير عام مساعد يعاون السكرتير العام ، ويحل محله عند غيابه .

وقد اشترط المشرع بالنسبة لشاغلى هذه المناصب الثلاثة التفرغ لمهام مناصبهم ، ومن ثم فقد حرم عليهم الجمع بين مناصبهم وبين عضوية مجلس الشعب أو المجالس المحلية .

الفرع الثانى

مجلس المحافظين

١ — هذا المجلس من مستحدثات القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ كما ذكرنا . وقد ورد النص عليه فى المادة الخامسة من القانون ، والتى توجب تشكيل مجلس جديد ، أطلقت عليـــه تسمية « مجلس المحافظين » ، وهو يشكل من :

١ — رئيس مجلس الوزراء ، وهو رئيس المجلس ٢ — الوزير المختص بالحكم المحلى . ٣ — المحافظين وهؤلاء هم الأعضاء الدائمون . ولكن المشرع خول رئيس المجلس أن يدعو لحضور جلساته من يرى ضرورة حضوره « من الوزراء أو غيرهم » . ومن ثم فإن هذا المجلس الجديد يشكل من عنصرين : عنصر دائم ، وعنصر متغير . ولكن وفقاً للقواعد العامة ، فإن هذا العنصر المتغير متى حضر ، تكون له كافة حقوق الأعضاء الآخرين . وإذا كان المشرع لم يذكر قواعد سير العمل داخل هذا المجلس ، فإن القواعد العامة فى هذا الأمر واضحة ، ويتعين مراعاتها عند عقد الجلسات أو عند التصويت على القرارات ... الخ[1] ومن المتوقع أن تصدر

---

(١) نحيل فى التفاصيل إلى مؤلفينا « النظرية العـــامة للقرارات الإدارية » و « قضاء الإلغاء . »

لائحة لتنظيم أعماله ، باعتبـاره السلطة العليا المهيمنة على « الحكم المحلى » الجديد .

هذا وقد أوجبت المادة التاسعة من القانون إنشاء أمانة عامة تتبع مجلس الوزراء ، وتعتبر أداة مجلس المحافظين فى مباشرة إختصاصاته ، وناط المشرع بهذه الأمانة العامة تولى الشئون المشتركة للوحدات المحلية ودراسة وبحث الموضوعات الواردة من الوحدات المحلية وإعدادها للعرض على المجلس ، وكذلك الموضوعات التى يعهد إليها المجلس بدراستها كما تتولى إبلاغ قرارات المجلس وتوصياته إلى الجهات المركزية والمحلية ذات الشأن ومتـابعة تنفيذها . وواضح أن هذه الأمانة العامة هى أداة التحضير ، والدراسة ، والمتابعة لمجلس المحافظين ، وهى التى سوف تقوم — إلى حد ما — بالمهمة التى كانت موكولة لوزارة الإدارة المحلية فى ظل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

٢ — وبالرجوع إلى قانون الحكم المحلى الجديد ولائحته التنفيذية نجد أن المشرع قد خول هذا المجلس المستحدث نوعين من الاختصاصات : اختصاصات ورد النص عليها صراحة فى صلب القانون ولائحته التنفيذية ، واختصاصات فوضها إلى رئيس مجلس الوزراء . فبعد أن أورد المشرع اختصاصات المجلس متفرقة فى نصوص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، أضاف إليها قوله « ودراسة ما يحيله إليه رئيس مجلس الوزراء من موضوعات » ومعنى هذا النص أن الاختصاص الإضافى لمجلس المحافظين ، والمفوض إلى رئيس مجلس الوزراء ، مقصور على « الدراسة » أى البحث وإبداء الرأى . أما القرار الملزم فإنه يصدر من جهات الإدارة المختصة ، وإن كانت توصيات هذا المجلس ، الذى ينعقد برئاسة رئيس مجلس الوزراء ، سيكون لها وزنها الكبير من الناحية العملية .

٣ — أما اختصاصات مجلس المحافظين ، فقد وردت مبعثرة فى ثنايا قانون الحكم المحلى الجديد ، ولائحته التنفيذية على النحو التالى :

أولا — القاعدة العامة فى الاختصاص : ورد النص عليها فى المادة ١٣٣ من القانون حيث تقول : «يتولى مجلس المحافظين الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أدائها لأعمالها طبقا لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية. وتستهدف هذه الرقابة :

١ — مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة . ٢ — تحقيق المحافظات للأهداف المقررة لها ، وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجيهات التى تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات . » وواضح من هذا النص أن مجلس المحافظين الجديد ليس سلطة « رياسية » بالمعنى الفنى لهذا الاصطلاح ، ولكنه جهة للتنسيق ، فهو يتولى بنص القانون « الرقابة » « والتقييم » بقصد تحقيق الأهداف التى نص عليها المشرع . أما إعمال ما تتكشف عنه الرقابة والتقييم فتتولاه جهات الإدارة المختصة ، وعلى رأسها مجلس الوزراء ، والوزراء المختصون . ولكن لما كان مجلس المحافظين ينعقد برئاسة « رئيس مجلس الوزراء » وهو المسئول التنفيذى الأول ، فإن « توجيهات » مجلس المحافظين سيكون لها وزنها الكبير كما ذكرنا من قبل .

ثانياً — اختصاصات متفرقة وردت فى ثنايا المواد : ونعرض لها وفقا لترتيب المواد كما وردت فى القانون ثم فى اللائحة التنفيذية :

١ — يتعين موافقة مجلس المحافظين على إنشاء وإلغاء وتحديد نطاق المراكز والمدن والأحياء والقرى (مادة واحد من القانون) .

٢ — يتولى مجلس المحافظين ، فضلا عن الاختصاصات المنصوص عليها فى القانون وفى لائحته التنفيذية « ما يحيله إليه رئيس مجلس الوزراء من موضوعات » (مادة ٥ من القانون) .

٣ — لا يجوز للمجلس الشعبى للمحافظة أن يتصرف بالمجان فى مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار اسمى أو بأقل من أجر المثل فى حدود تزيد على خمسين ألفا من الجنيهات إلا بموافقة مجلس المحافظين (مادة ١٤) .

٤ — لا يجوز للمجلس الشعبى للمحافظة أن يقترض فى خارج نطاق الضوابط الواردة بالمادة ١٥ من القانون إلا بموافقـــة مجلس المحافظين (مادة ١٥) .

٥ — يضع مجلس المحافظين القواعد المنظمة للتصرف فى الأراضى المعدة للبناء والمملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظات والأراضى القابلة للاستزراع المتخللة للزمام ، وقواعد استصلاح الأراضى وتوزيعها بعد استصلاحها وتزويدها بالمرافق العامة (مادة ٢٨) .

٦ — يحدد مجلس المحافظين سعر الضريبة الإضافية على القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية متى زاد سعرها عن ٥٪ من الضريبة الأصلية (مادة ٣٥) .

٧ — يجب موافقة مجلس المحـــافظين إذا أراد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ تحديد سعر الضريبة الإضافية على الأطيان بما يزيد على ٥٪ وبما لا يجاوز ١٥٪ (مادة ٣٥) .

٨ — يضع مجلس المحافظين قواعد تنظيم وإدارة الحساب الخاص بكل من: (أ) حصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة بالمحافظات (ب) تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة . (مادة ٣٦) .

٩ — إذا لم يتخذ المجلس الشعبى المحلى القرارات الخاصة بإسقاط العضوية عمن تسقط عضويته وفقاً للمادة ٩٦ من القانون ، فعلى المحافظ المختص أن يرفع الأمر إلى مجلس المحافظين « ليتخذ فى شأنه القرار اللازم»

١٠ — إذا لم يتكامل نصاب الانعقاد لأحد المجالس المحلية للمحافظات للمرة الثانية بعد تأجيله يخطر رئيس المجلس الشعبي المحلي أو المحافظ مجلس المحافظين بتقرير عن ذلك ، لإجراء شئونه فيه ، (مادة ١٠٠) .

١١ — يجب موافقة مجلس المحافظين لتحديد نطاق مناطق صناعية بالمحافظات وإنشاء لجان للخدمات بها (مادة ١١٠) .

١٢ — يجب موافقة مجلس المحافظين على قبول المجلس الشعبي المحلي للتبرعات والمساعدات التي تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية . (مادة ١١٨) .

١٣ — يجوز بقرار من مجلس المحافظين إعتبار العاملين في نطاق إقليم اقتصادي أو محافظتين أو أكثر في سنة مالية واحدة أو بصفة دورية ، وحدة واحدة في الترقية والنقل وذلك طبقا للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية . (مادة ١٣٨) .

١٤ — ويضاف إلى هذه الاختصاصات ، الاختصاص المؤقت الذي نصت عليه المادة السابعة من قانون إصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حيث تقول : « فيما عدا ما نص عليه في المواد ٤ و ٥ و ٦ من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ ، بإنشاء صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي ، يلغى الصندوق المشار إليه ، وتوزع حصيلة موارد هذا الصندوق على المحافظات وفقا للقواعد والنسب التي يضعها مجلس المحافظين بالاتفاق مع وزيري المالية والإسكان . »

هذا وقد وردت بعض أحكام متعلقة بمجلس المحافظين في اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي على رأسها :

١ — المادة ٢ ونصها : « يصدر قرار رئيس الجمهورية — بناء على اقتراح مجلس المحافظين — بإنشاء المحافظات وتحديد نطاقها وإلغائها . ويصدر قرار المحافظ — بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ومجلس

المحافظين — بإنشاء المراكز والمدن والأحياء والقرى وتحديد نطاقها وإلغائها . »

٢ — المادة ٤ وتقول : « يصدر قرار رئيس مجلس الوزراء باعتبار المرفق قومياً بناء على اقتراح الجهة المختصة وأخذ رأى مجلس المحافظين . »

٣ — والمادة ٣٧ والتى تنص فقرتها الثانية على أن « يضع مجلس المحافظين نماذج للائحة الداخلية لكل من المجالس الشعبية المحلية فى مستوياتها المختلفة ، وتسرى أحكام اللائحة النموذجية على المجالس الشعبية المحلية التى لا تضع لها لائحة داخلية . كما تسرى تلك اللائحة على المسائل التى لم يرد بشأنها نص خاص فى اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية . »

الفرع الثالث

الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمى

١ — ورد النص عليها فى المادة السابعة من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتى تقول : « تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم ، يضم كل منها محافظة أو أكثر ، ويكون لكل إقليم عاصمة على النحو الذى يصدر به قرار من رئيس الجمهورية . » والواقع أن فكرة « الأقاليم الإقتصادية » وهيئات التخطيط الإقليمى ، ليست من مستحدثات القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، بل وجدت قبل صدوره ، واقتصر دوره بالنسبة إليها على أن أدمج أحكامها فى صلبه . ذلك أن ثمة إجماعاً على أن المحافظات بتقسيمها الحالى لم تعد تتفق ومتطلبات العصر ، لأن التقسيم الإقليمى يجب أن يستند إلى مقومات جغرافية واقتصادية واجتماعية متميزة ، وهو ما تفتقده محافظاتنا الحالية. ولهذا تمت دراسات منذ وقت مبكر تستهدف إدماج المحافظات المتقاربة والمتكاملة اقتصادياً ، فى وحدات أكبر لتيسير تنفيذ التخطيط الإقليمى ، وتزويد المناطق بما يلزمها من مؤسسات اجتماعية واقتصادية وخدمات تكفل التقريب بين مختلف أقاليم الدولة . وقد أشار إلى هذه الظاهرة قانون

الحكم المحلى رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، وأقر مبدأ إنشاء هذه الأقاليم ، وكل ما اشترطه فى هذا الصدد أن يقوم التقسيم فى حالة الأخذ به على أساس ضم عدة محافظات متكاملة اقتصادياً ، ولكن القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ لم يمنح المنطقة المقترحة شخصية معنوية مستقلة . وقد خرج هذا الاقتراح إلى حيز التنفيذ . لأول مرة بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ (١) بتقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية ، كما أوجب القرار المشار إليه أن تنشأ بكل إقليم لجنة عليا للتخطيط الإقليمى ، وهيأة للتخطيط الإقليمى ، وحدد كيفية تشكيل كل منهما واختصاصاتهما . وقد أعاد المشرع النص على هذه الأحكام فى المادتين ٨ و ٩ من قانون الحكم المحلى الجديد . ونعرض فيما يلى للأقاليم الإقتصادية كما وردت فى القرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ والذى ما يزال سارياً فى ظل قانون الحكم المحلى الجديد لاتفاق أحكامه مع أحكام قانون الحكم المحلى . ثم نعرض بعد ذلك باختصار للجنة العليا للتخطيط الإقليمى ، وهيأة التخطيط الإقليمى .

أولا : الأقاليم الاقتصادية وفقا للقرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ :

وفقا للمادة الأولى من هذا القرار الجمهورى ، قسمت جمهورية مصر إلى ثمانية أقاليم اقتصادية على النحو التالى :

١ — إقليم القاهرة : وعاصمته القاهرة ، ويشمل محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية (٢) .

٢ — إقليم الأسكندرية : وعاصمته الأسكندرية ، ويشمل محافظات الأسكندرية ، والبحيرة ومنطقة النوبارية (٣) .

---

(١) صدر فى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٧٧ .

(٢) وتعداد سكانه حوالى تسعة ملايين ومائة وخمسون ألف نسمة ، والأرض المزروعة به حوالى ٤٩٠ ألف فدان .

(٣) وتعداد سكانه حوالى أربعة ملايين وستمائة ألف نسمة ، والأرض المزروعة حوالى ٨٣٥ ألف فدان .

٣ — إقليم الدلتا : وعاصمته طنطا، ويشمل محافظات المنوفية والغربية وكفر الشيخ ودمياط والدقهلية[١] .

٤ — إقليم قناة السويس : وعاصمته الاسماعيلية ، ويشمل محافظات سيناء ، وبور سعيد والإسماعيلية والسويس والشرقية ، والجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر حتى نهاية خليج السويس[٢] .

٥ — إقليم مطروح : وعاصمته مطروح، ويشمل محافظة مطروح[٣].

٦ — إقليم شمال الصعيد: وعاصمته المنيا ويشمل محافظات بنى سويف ، والمنيا ، والفيوم ، وجزءاً من شمال محافظة البحر الأحمر[٤] .

٧ — إقليم أسيوط : وعاصمته أسيوط ، ويشمل محافظتى أسيوط والوادى الجديد[٥] .

٨ — إقليم جنوب الصعيد : وعاصمته أسوان ، ويشمل محافظات سوهاج ، وقنا ، وأسوان والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر[٦].

ثانياً — اللجنة العليا للتخطيط الإقليمى : وتنشأ لكل إقليم من أقاليم الدولة . ويرأسها محافظ عاصمة الإقليم[٧] ، ويشمل أعضاؤها : ١ — محافظى

(١) وتعداد سكانه حوالى ثمانية ملايين ومائتان وأربعون ألف نسمة ، والأرض المزروعة حوالى مليون وتسعمائة وأربعة عشر ألف فدان .

(٢) تعداد سكان الإقليم حوالى ثلاثة ملايين وسبعمائة وأربعة وثمانون ألف نسمة والأرض المزروعة حوالى ٧٠٢ ألف فدان .

(٣) وقد استقطع من هذا الإقليم جزء لتقام عليه المحافظة الجديدة بمنطقة النوبارية . وتعداد سكانه حوالى ١٣١ ألف نسمة ، والأرض المنزرعة به حوالى خمسة آلاف فدان .

(٤) وتعداد سكانه حوالى ثلاثة ملايين وتسعمائة وسبعة وخمسون ألف نسمة ، والأرض المزروعة به حوالى مليون و ٣٢ ألف فدان .

(٥) وتعداد سكانه حوالى مليون وخمسمائة وسبعة وتسعون نسمة، وأرضه المزروعة حوالى ٣٤٩ ألف فدان .

(٦) وتعداد سكانه حوالى أربعـــة ملايين ومائة وستة وخمسون ألف نسمة ، والأرض المزروعة به حوالى ٦٩٤ ألف فدان .

(٧) وكان يرأسها فى التنظيم الأول الوزير المختص بالحكم المحلى .

المحافظات المكونة الإقليم . ٢ — رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم . ٣ — رئيس هيأة التخطيط الإقليمى، ويكون أمينا عاما للجنة بحكم منصبه . ٤ — ممثلى الوزارات المختصة، ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص .

وتختص هذه اللجنة بما يلى :

(أ) التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التى تقترحها هيأة التخطيط الإقليمى ، والتى تتخذ أساساً فى وضع بدائل لخطة الإقليم، وذلك على ضوء الموارد المتاحة محليا ومركزيا .

(ب) النظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيأة التخطيط الإقليمى فى الخطة وفقاً للظروف التى تواجه تنفيذها . ويعرض ما تصدره اللجنة من توصيات على مجلس المحافظين . (مادة ٨) .

وهكذا فإن اللجنة العليا للتخطيط الإقليمى لا تصدر قرارات إدارية ملزمة ، بل هى أقرب إلى أجهزة التنسيق والمتابعة .

ثالثاً — هيأة التخطيط الإقليمى : وتنشأ أيضاً بكل إقليم . وتتبع وزير التخطيط . ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم[1] .

وتختص هذه الهيأة بما يلى :

١ — القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها ،واستخدامها الأمثل ، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الإقتصادية والاجتماعية الإقليم .

(١) كان القرار الأول ينص على صدور القرار بالاتفاق بين وزير التخطيط والوزير المختص بالحكم المحلى .

٢ — القيام بإعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم .

وواضح من استعراض هذه الأحكام ، أن الإقليم المستحدث ليس مستوى من مستويات الحكم المحلى ولكنه « مستوى تخطيطى تنسيق ملزم ، له سلطة اتخاذ القرارات دون التنفيذ »[1] .

---

(١) المذكرة الإيضاحية لقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ الذى أنشأ اللجنة العليا للتخطيط الإقليمى ، وهيأة التخطيط الإقليمى لأول مرة كما ذكرنا . وأضافت المذكرة الإيضاحية إلى جانب المبدأ المشار إليه فى المتن ، الاعتبارات التالية التى وضعها القرار الجمهورى فى اعتباره حين أنشأ الأقاليم الاقتصادية :

(أ) الالتزام بالحدود الإدارية الحالية للمحافظات بقــدر الإمكان ، فلم يتناول التعديل الادارى سوى محافظة البحر الأحمر ، واستقطاع جزء من محافظة مطروح لتقام عليه المحافظة الجديدة بمنطقة النوبارية .

(ب) وحدة الطبيعة الجغرافية للاقليم مع وجود منفذ مباشر على البحر بقدر الامكان .

(جـ) التجانس الاجتماعى وعدم التفاوت الكبير فى الموارد البشرية .

(د) التكامل الاقتصادى بقدر الامكان .

(هـ) وحدة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والطبيعية .

(و) وجود مركز إشعاعى حضارى أو أكثر بكل إقليم مثل المدن الكبرى والجامعات أو نواة لهذه الجامعات .

الباب الثانى

الأسس العامة لنظام الحكم المحلى

(الإدارة المحلية)

نعرض لهذه الأسس العامة متتبعين تطورها من خلال الأسس التشريعية التى وردت فى هذا الصدد سواء فى الدستور أو فى القوانين المنظمة للإدارة المحلية ابتداء من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ . ولقد وضعنا فى اعتبارنا أنه لن يمكن فهم النظم الحاضرة إلا فى ضوء أصولها القديمة ، والتى تعكس فى ذات الوقت تطور المجتمع المصرى عبر أحداثه المتلاحقة .

الفرع الأول

الأساس التشريعى

١ – يقوم نظام الادارة المحلية على أساس المبادىء المقررة فى المواد من ١٦١ إلى ١٦٣ من دستور سنة ١٩٧١ ، وعلى أساس القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية . وقبل صدور هذا القانون الأخير قام النظام على أساس القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ولائحته التنفيذية ، وقبله على أساس القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (المعدل) والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

والقانونان رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ و ٥٢ لسنة ١٩٧٥ متشابهان إلى حد كبير ، خلا أن القانون الأخير قد قوى من سلطة المحافظين كما ذكرنا . كما أن القانونين يقومان على فلسفة واحدة ، وهى الفصل بين أجهزة التنفيذ المحلية ، وبين المجالس الشعبية ، فى حين أن الخطة التى درج عليها المشرع فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كانت تقوم على أساس المزج بين العنصرين بجعل أعضاء التنفيذ أعضاء فى المجالس المحلية بحكم مناصبهم ، مما كان ييسر من سير العمل ، ومواجهة المشاكل التنفيذية بفكر موحد من قبل الأعضاء

المنتخبين والأعضاء المعينين . ولهذا طالبنا ـ وما زلنا ـ بالعودة مرة أخرى إلى هذا الحل مع الاحتفاظ بمبدأ الانتخاب الكامل .

كما يحمد المشرع أنه درج منذ صدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ على أن يصدر القانون مصحوباً بلائحته التنفيذية ، فلا ينفذ القانون بلائحة تنفيذية لقانون سابق ، كما كان الشأن بالنسبة للقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ الذى كان ينفذ استناداً إلى اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

٢ — التدرج فى تطبيق النظام : نظراً لطابع المركزية الغالب فى مصر ، الذى ألفته البلاد فى تاريخها الطويل ، فإن تنفيذ نظام الإدارة المحلية — على الأقل بصورة كاملة — لم يكن من الممكن أن يتم فوراً . وقد أدرك المشرع المصرى هذا المعنى عند إصدار القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ . ولهذا حدد مدة مقدارها خمس سنوات لتنفيذ النظام ، فنصت المادة الثانية من قانون الإصدار على أن « تتولى اللجنة الوزارية للادارة المحلية وضع برامج لتنفيذ أحكام القانون المرافق بالتدريج خلال مدة أقصاها خمس سنوات ، وتحدد اللجنة مواعيد تنفيذ هذه البرامج وتتولى متابعة تنفيذها . . .(١) » .

ثم أعاد المشرع النص على مبدأ التدرج فى المادة ٥ من القانون رقم ٥٢

---

(١) واستطرد باقى المادة يقول : « وتتضمن هذه البرامج ما يأتى : ا ـ العمل على سريان نظام الادارة المحلية على إقليمى الجمهورية العربية المتحدة (الوحدة المصرية السورية) . ب ـ نقل الموظفين اللازمين للعمل فى الادارة المحلية بصفة نهائية . جـ ـ نقل الاختصاصات التى تباشرها الوزارات إلى الادارة المحلية وفقاً لأحكام القانون . د ـ تدبير الاعتمادات اللازمة للسلطات المحلية ونقلها لميزانياتها » .

ولقد آل هذا الاختصاص إلى « نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية » بمقتضى القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ بتعديل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، ثم انتقل هذا الاختصاص مرة أخرى الى اللجنة الوزارية للادارة المحلية ، التى قضى القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٢ بإنشائها فى المادة ٦١ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦١ (معدلة بمقتضى القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٣) .

لسنة ١٩٧٥ والتى تقول : « تشكل بقرار من مجلس الوزراء لجنة وزارية للحكم المحلى برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه من أعضاء المجلس ، ويراعى فى تشكيلها أن يضم إلى عضويتها الوزراء الذين ترتبط اختصاصاتهم بالحكم المحلى . وتختص هذه اللجنة — فى حدود السياسة العامة للدولة — بما يأتى :

١ — وضع السياسة التخطيطية لتطبيق نظام الحكم المحلى وإبداء الرأى فى مشروعات القوانين واللوائح والقرارات الجمهورية المتعلقة بهذا النظام.

٢ — وضع السياسة العامة لنقل الاختصاصات والاعتمادات إلى الوحدات المحلية وإقرار البرنامج الزمنى اللازم لذلك . . . . » .

ولقد رأينا فيما سبق أن القانون الجديد قد أحل مجلس المحافظين محل اللجنة الوزارية فى معظم اختصاصاتها ، ومن ثم فإن مجلس المحافظين هو المسئول الآن عن متابعة خطوات استكمال نقل الاختصاصات إلى المجالس المحلية ، والانتقال بها إلى حيز التنفيذ العملى .

٣ — ولقد فاضلت اللجنة الاستشارية التى شكلت للنظر فى كيفية تنفيذ القانون(١) تدريجياً بين فكرتين :

فكرة التدرج الإقليمى : بمعنى أن ينفذ القانون تدريجياً فى المحافظات كل بحسب ظروفها . وفكرة التدرج النوعى ، بمعنى أن ينفذ القانون بطريقة واحدة فى جميع المحافظات ، مع مراعاة البدء فى التنفيذ بالنسبة إلى المرافق التى تسمح ظروفها بسرعة التنفيذ ، وفضلت اللجنة هذا النوع الثانى من التدرج فى التنفيذ لأنه أكثر مناسبة لظروفنا(٢) . وعلى هذا الأساس نفذ القانون

---

(١) رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ عند البدء فى تنفيذه .

(٢) استندت اللجنة فى ترجيحها للطريقة المشار إليها ، إلى أسباب أهمها :

١ — أن التدرج النوعى يكفل تحقيق أثر نفسانى ، يتمثل فى إشعار كافة أفراد الشعب فى الاقليم الجنوبى ببدء تطبيق نظام الإدارة المحلية ومساهمتهم فى تولى شئون أنفسهم . =

رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ تدريجيا عن طريق نقل الاختصاصات من الوزارات إلى المجالس الإقليمية كلما تبين أن الظروف تسمح بهذا النقل فى المدة المقررة، وفقا للبرنامج الزمنى المقرر. ونقل الاختصاصات يستتبع — بطبيعة الحال — نقل الاعتمادات المالية، والموظفين، والأدوات ... إلخ إلى المجالس المحلية. ولكن مضت المدة المحددة للتنفيذ، ولم يتكامل تنفيذ النظام كما أراده القانون المشار إليه. وترجع أهم الأسباب التى حالت — وتحول — دون تنفيذ النظام بصورة كاملة فى نظرنا، وكما لمسناها خلال احتكاكنا بالتجربة — سواء عن طريق عضوية اللجان الفنية التى أرست أسس النظام أو أشرفت على تنفيذه، أو بطريق عضوية مجلس محافظة القاهرة(١) — ترجع إلى الأسباب التالية :

(ا) تمسك وزارات الخدمات باختصاصاتها، وعدم اتخاذها الإجراءات الفعالة لنقل اختصاصاتها إلى المجالس المحلية.

(ب) قيام نظام الموظفين على الأسلوب المركزى فى التعيين والنقل والترقية، وتمسك الموظفين بهذا النظام الذى ألفوه، وعدم رغبة الكثرة الغالبة فى الاستقرار بالأقاليم لأكثر من سبب.

(جـ) عدم استقرار وزارة الإدارة المحلية : فقد ألغيت أكثر من

= ب ـ أنه يؤدى إلى تجنب التفرقة غير المستساغة بين المحافظات فى الاختصاصات.

جـ ـ أنه أسهل فى التطبيق عملا، لأن كثيراً من الاختصاصات التى تضمن القانون نقلها إلى المجالس الاقليمية كالتعليم والصحة والشئون البلدية والقروية . . . إلخ موزعة بالفعل على أساس إقليمى من حيث الميزانية والأجهزة الفنية والادارية فى صورة عدم تركيز إدارى.

د ـ تكفل هذه الطريقة استيعاب المجالس المحلية لسائر واجباتها الجديدة بصورة تدرجية.

هـ ـ وأخيراً فإن هذه الطريقة أقرب إلى روح القانون الذى حدد مدة أقصاها خمس سنوات يتعين أن يتم فيها تنفيذ القانون.

وكان المؤلف من بين أعضاء هذه اللجنة.

(١) ظل المؤلف عضواً مختاراً بمجلس محافظة القاهرة حوالى خمس سنوات، حتى صدور القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١.

مرة ، وتقلب عليها منذ إنشائها حتى إلغائها عدد كبير من الوزراء يتفاوتون قوة وضعفا وفهما للادارة المحلية ، مما عطل خطط التنفيذ ، ثم آلت معظم اختصاصاتها إلى مجلس المحافظين وقد سبقت الإشارة إليه .

(د) عدم تزويد المجالس المحلية ، لاسيما مستوى المحافظات ، بالأجهزة الإدارية والفنية الكفيلة بتنفيذ النظام .

(هـ) ضآلة الإمكانيات المالية الموضوعة تحت تصرف المجالس ، وكانت السبب الرئيسي فى عجز تلك المجالس — لا سيما المجالس القروية — عن التحرك .

(و) ضعف جذور الإدارة المحلية فى الأقاليم ، واعتماد المواطنين على الأجهزة المركزية فى اقتضاء حاجاتهم نظراً لتاريخها الطويل ، وفشل تجربة الديمقراطية السياسية منذ سنة ١٩٢٣ . والإدارية المحلية — كما ذكرنا — ليست إلا صدى للديمقراطية السياسية(١) .

وبالرغم من مرور أكثر من عشر سنوات على قيام نظام الإدارة المحلية عند صدور دستور سنة ١٩٧١ ، فإنه اعترف ضمناً بعدم تنفيذ النظام ، وذلك حين نصت المادة ١٦٢ منه على أن « . . . يكفل القانون نقل السلطة إليها (المجالس الشعبية) تدريجياً » كما ورد ذات المعنى فى المادة ٤٧ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ حيث تقول : « توضع خطة لنقل الاختصاصات إلى المحليات ، ويصدر بهذه الخطة والبرنامج الزمنى اللازم لتنفيذها قرار من مجلس الوزراء . كما يعهد المجلس إلى أحد الوزراء بمتابعة تنفيذ هذه الخطة والبرنامج ومباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى القانون رقم

(١) قدمنا بحثاً فى المؤتمر الثانى الذى عقدته منظمة المدن العربيـــة فى المنامة (البحرين) فى فبراير سنة ١٩٧٠ بعنوان « أهم المشكلات التى تواجه البلديات فى العالم العربى ، والحلول المناسبة لها » . وقد نشر فى مجلة العلوم الادارية التى تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الإدارية سنة ١٩٧٠ .

١٢٤ لسنة ١٩٦٠ لوزير الإدارة المحلية بما فى ذلك التصرف فى وضع العاملين فى وزارة الإدارة المحلية(١) » .

ثم أعاد المشرع ذكر ذات المعنى فى الفقرة الثانية من المادة الخامسة من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ التى ناطت باللجنة الوزارية للحكم المحلى — كما ذكرنا — « وضع السياسة العامة لنقل الاختصاصات والاعتمادات إلى الوحدات المحلية وإقرار البرنامج الزمنى اللازم لذلك . » فبعد خمسة عشر عاما من إقرار النظام كان المشرع ما يزال يتحدث عن برنامج زمنى لنقل الاختصاصات إلى المحليات . وإذا كان المشرع قد افترض تنفيذ نقل الاختصاصات فى قانون الحكم المحلى الجديد ، فإن الحقائق العملية ما تزال بعيدة عن هذا الفرض النظرى .

والواقع أنه لن ينجح نظام الإدارة المحلية إلا بالتغلب على العقبات التى أشرنا إليها فيما سلف ، والتى عاقت تنفيذ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، والتى سوف تعوق تنفيذ القانون الجديد إذا ظلت باقية .

الفرع الثانى

الطابع الموحد للنظام

١ — قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، كانت الخطة التى درج عليها المشرع المصرى تنحصر فى تعدد التشريعات التى تحكم المجالس المحلية على النحو التالى :

---

(١) قالت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٧ سنة ١٩٧١ بهذا الصدد صراحة : « إنه ولئن كان القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد نص على نقل الاختصاصات إلى وحدات الإدارة المحلية خلال مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ نفاذه إلا أنه وقد مضى حتى الآن ضعف هذه المدة أو يزيد دون أن يوضع هذا الحكم موضع التنفيذ ، وبذلك فقد أصبح حتما أن توضع خطة شاملة لذلك ، وكذا البرنامج الزمنى اللازم لتنفيذها . . . » .

(ا) مجالس المديريات : وقد أنشئت لأول مرة بمقتضى دستور الاحتلال الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ كما ذكرنا ، كفرع للادارة المركزية، إذ لم تمنح المديريات الشخصية المعنوية ، كما أن اختصاصها كانت استشارية ، وفى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ صدر القانون رقم ٢٢ الذى اعترف لمجالس المديريات بالشخصية المعنوية ، ومنحها بعض الاختصاصات ، فولد بذلك نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية لأول مرة فى مصر . وقد أعاد القانون النظامى رقم ٢٩ الصادر فى أول يوليو سنة ١٩١٣ أحكام قانون سنة ١٩٠٩ كما صدر فى ذات التاريخ القانون رقم ٢٠ متضمناً قواعد انتخاب أعضاء مجالس المديريات .

وفى سنة ١٩٢٣ صدر الدستور ، وتضمن الأسس العامة للامركزية الإدارية فى مادتيه اللتين سبق أن أوردنا نصهما . وبالرغم من صدور دستور سنة ١٩٢٣ ، والقانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ الخاص بانتخاب أعضاء البرلمان فقد بقى نظام مجالس المديريات معطلا : فلم يصدر قانون مجالس المديريات إلا فى ١٠ يونية سنة ١٩٣٤ (القانون رقم ٢٤) ، وتلاه القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الخاص بكيفية انتخاب أعضاء مجالس المديريات ، وقد ظل هذان القانونان نافذين حتى ألغاهما القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

(ب) المجالس البلدية والقروية : عرفت مصر نظام المجالس البلدية لأول مرة سنة ١٨٩٠ ، إذ أنشىء فى هذا التاريخ مجلس بلدى لمدينة الاسكندرية عقب مفاوضات مع الدول صاحبة الامتيازات (١) . وفى ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٩٣ ، أصدر مجلس النظار قراراً بإنشاء مجالس محلية فى بعض مدن

---

(١) كان قد صدر فى ٨ يونية سنة ١٨٨١ أمر عال بإنشاء مجلس بلدى مختلط لمدينة المنصورة يشترك فى عضويته الوطنيون والأجانب . ولكن هذا الأمر لم ينفذ نصاً إلا فى سنة ١٨٩٦ ، وبهذه المثابة يكون مجلس بلدى الاسكندرية هو أقدم المجالس البلدية فى مصر .

القطر ، تتكون من المواطنين دون الأجانب ، وتعتمد فى مواردها على إعانة من الحكومة ، وقد وضعت الحكومة لائحة أساسية صدرت بقرار من وزير الداخلية فى ٤ يوليو سنة ١٩٠٣ ، واستعيض عنها بلائحة أخرى صدرت فى ١٤ يوليو سنة ١٩٠٩ . وابتداء من سنة ١٨٩٦ تعددت المجالس البلدية المختلطة التى يشترك فى عضويتها الوطنيون والأجانب فى مقابل التزامهم بدفع الرسوم البلدية ، نظراً لما ثبت من أن الإعانة الحكومية غير كافية للنهوض بجميع المرافق البلدية . وقد أنشىء من هذا النوع حتى سنة ١٩١٧ ثلاثة عشرة مجلساً . وفى هذا التاريخ عدلت الحكومة عن إنشاء مجالس جديدة من هذا النوع . وبقيت تلك المجالس خاضعة للأحكام التى تضمنتها الأوامر العالية الخاصة بكل منها [١] . وفى سنة ١٩١٨ ، أنشىء نوع ثالث من المجالس هو المجالس « القروية » ، يعتمد على الرسوم الاختيارية التى يقررها ، وكانت تحكمه اللائحة الأساسية الصادرة من وزير الداخلية فى ٩ فبراير سنة ١٩١٨ . وهكذا وجد فى مصر ثلاثة أنواع من المجالس وهى :

١ — المجالس المحلية ٢ — المجالس البلدية المختلطة ٣ — المجالس القروية .

وكان مرجع هذا التنوع إلى نظام الامتيازات الأجنبية الذى كان يقيد من سلطة الحكومة لصالح الأجانب الممتازين . وبالرغم من صدور دستور سنة ١٩٢٣ الذى اعترف صراحة للمدن والقرى بالشخصية المعنوية ، فقد ظلت تلك الشخصية معطلة ردحاً من الزمن لعدم وجود مجالس فى كثير من المدن والقرى وعلى رأسها عاصمة البلاد [٢] .

ولما أزيح عن عاتق البلاد كابوس الامتيازات الأجنبية ، واستردت الدولة حريتها ، صدر القانون رقم ١٤٥ فى ٣١ أغسطس سنة ١٩٤٤ بنظام

---

(١) المرحوم الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ٢٥٢ .

(٢) لم يزد عدد هذه المجالس على ٢٥ مجلساً و ١٣ مجلساً مختلطاً و ٨٧ مجلساً قروياً فى وقت كان فيه مجموع المدن والقرى أكثر من أربعة آلاف .

المجالس البلدية والقروية ، فقضى على الأنظمة القديمة ، ووحد نظام المجالس البلدية . وجعلت عضوية تلك المجالس مقصورة على المصريين دون الأجانب وصدر بنظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية والقروية مرسوم فى ١٧ يونية سنة ١٩٤٥ .

وقد عدل القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ عدة مرات (وكذلك مرسوم ١٧ يونية سنة ١٩٤٥) وبالرغم من ذلك فقد ظلت أحكامه فى حاجة ماسة إلى التعديل . ولهذا فقد رؤى الاستعاضة عن التشريع السابق بتشريع جديد « تدمج فيه كافة التعديلات السابقة مع إضافة تعديلات جديدة تتطلبها سياسة الإصلاح والنهوض بمرافق البلاد (١) » . ومن ثم فقد صدر القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٥ .

وأهم ما استحدثه القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ — مما يعنينا فى هذا المقام — أنه قضى على التفرقة القائمة قبله بين المجالس البلدية والقروية « . . . تلك التفرقة التى لا يوجد لها ما يبررها طالما أن كلا من هذين النوعين من المجالس يتولى شئوناً ذات صبغة واحدة ألا وهى الشئون ذات الصبغة البلدية (٢) » . وبالرغم من اتجاه المشرع منذ سنة ١٩٤٥ إلى إخضاع المجالس البلدية إلى تشريع واحد ، فإنه جرى أيضاً على استثناء بعض المدن التى تحيط بها اعتبارات خاصة ، ونظمها بقوانين خاصة . ومن أمثلة ذلك القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ بإنشاء مجلس بلدى لمدينة القاهرة ، والقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء المجلس البلدى لمدينة الاسكندرية ، والقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء المجلس البلدى لمدينة بور سعيد ، والقانون رقم ٤٩٦ لسنة ١٩٥٤ بإنشاء مجلس بلدى مصيف رأس البر .

٣ — ولقد جاء القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وسلك سبيل التوحيد ،

(١ و ٢) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ .

فألغى جميع التشريعات السابقة (١). وأخضع جميع المجالس المحلية لتشريع واحد. ويرجع ذلك إلى الاعتبارات التالية :

(ا) الملاحظ أنه لم يكن ثمة سبب معقول للفصل بين مجالس المديريات والمجالس البلدية، وإخضاع كل منها لتشريع مستقل، لأن وظيفة المجالس واحدة فى الحالتين .

(ب) ترتب على تعدد التشريعات تضارب فى التفسير فى بعض الحالات .

(ج) وأخيراً، فإن نظام الإدارة المحلية الجديد، إنما قصد به أن يكون أساساً فى بناء المجتمع الديمقراطى الاشتراكى التعاونى. ولا يمكن أن يتم ذلك إلا بمقتضى تشريع موحد، يرسم بدقة دور كل من المجالس المحلية، وحدود التعاون بينها. وهـذا ما أراد القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ تحقيقه .

٣ — على أن الخطة الموحدة التى انتهجها قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ لا تعنى أنه تنكر للفوارق الطبيعية بين كثير من المجالس المحلية التى تختلف ظروفها بطبائع الأشياء، وإنما حاول القانون مواجهة تلك الفروق على النحو التالى :

(ا) أعاد القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ التفرقة التى كانت قائمة بين المجالس البلدية والمجالس القروية، والتى ألغاها القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ كما ذكرنا (٢) .

---

(١) تقضى المـادة الخامسة من قانون الإصدار بأن «تلغى أحكام القوانين أرقام ٢٤ لسنة ١٩٣٤ و ٦٨ لسنة ١٩٣٦ و ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ و ٩٨ لسنة ١٩٥٠ و ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ و ٢٥٥ لسنة ١٩٣٥ و ٤٩٦ لسنة ١٩٤٥ و ٦٦ لسنة ١٩٥٥ و ١٤١ لسنة ١٩٥٩ و ١ لسنة ١٩٦٠ المشار إليه وكل نص يخالف أحكام القانون المرافق» .

(٢) جاء فى المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بهذا الخصوص ما يلى : « ويلاحظ فى ذلك أن القانون قد ميز بين القرية والمدينة، فالقرية فى بيئتها الريفية واقتصادها =

(ب) إذا كان القانون قد وحد نظم مجالس المحافظات، ومجالس المدن والمجالس القروية كقاعدة عامة، فإنه قد راعى ما قد يحيط ببعض المدن من اعتبارات خاصة، أدت فى الماضى إلى انفرادها بتشريعات مستقلة، ومن ثم فقد سمح بتمييزها بتنظيم مغاير ورد فى مادتين من مواده هما :

المادة ٢ : والتى تقول فى فقرتها الثانية : « . . . ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة يمثلها مجلس محافظة، ويكون للمجلس فى هذه الحالة موارد واختصاصات مجلس المحافظة والمدينة المقررة فى القانون، وتبين طريقة تشكيله بقرار من رئيس الجمهورية (١) » .

المادة ٣٢ : وتنص على أنه يجوز تقسيم بعض المدن إلى أحياء « يكون لكل حى منها مجلس فرعى، يصدر بتنظيمه واختصاصاته قرار من الوزير المختص . ويجوز بقرار خاص من رئيس الجمهورية تعديل تشكيل بعض مجالس المدن التى تنشأ فى المدن ذات الأهمية الخاصة والمصايف والمشاتى .

= الريفى تختلف عن المدينة فى بيئتها الحضرية ، وفى هذا تقدم على تشريعات بعض الدول كالتشريع الفرنسى الذى لا يميز بين القرية والمدينة ، ولا بين المدن المتفاوتة فى الحجم والعمران ، فيجعل لها جميعاً على السواء جهازاً إدارياً متماثلا فى تشكيله واختصاصاته وموارده ، بالرغم من اختلافها فى عدد السكان ومستوى العمران واختلافها فى طبيعة اقتصادها المحلى . على قانوننا إذن بالتمييز بين القرية والمدينة ، فجعل للقرية نظاما متماثلا ، يتفق مع بيئتها الريفية ، وللمدن نظاما متماثلا يلائم بيئتها الحضرية » .

ويجب أن يلاحظ أن التمييز بين المدن والقرى لم يستحدثه القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، لأنه كان مقرراً قبل ذلك . بل إن نظامنا الإدارى قد جرى أول الأمر على الخطة الانجليزية من حيث تنوع النظم التى تخضع لها المجالس البلدية ، ومرجع ذلك إلى النشأة التاريخية للمجالس البلدية فى مصر ، والتى أشرنا إليها فيما سبق .

(١) راجع على سبيل المثال القرار الجمهورى رقم ١٨٣٤ لسنة ١٩٦٠ بتشكيل مجلس محافظة القاهرة ، ورقم ١٨٣٥ بتشكيل مجلس محافظة الاسكندرية ، ورقم ١٨٣٦ بتشكيل مجلس محافظة بورسعيد ، ورقم ١٨٣٧ بتشكيل مجلس محافظة السويس . . . الخ .

فإذا ما أحاطت ببعض المدن أهمية خاصة، مثل ضخامة الحجم، أو عدد السكان، أو لكونها مصيفا أو مشتى أو ذات طابع أثرى .. إلخ فإنه يجوز تمييزها — وفقاً للمادتين السابقتين — من ثلاث نواح :

١ — فقد يجمع مجلسها — الذى يصدر بتشكيله قرار من رئيس الجمهورية — بين اختصاصات مجلس المحافظة ومجلس المدينة، وأن يكون له موارده المالية .

٢ — يجوز تقسيمها إلى أحياء : والملاحظ فى هذا الخصوص أن الحى لا يتمتع بشخصية معنوية مستقلة، وإنما يعتبر تقسيما إداريا فى نطاق المدينة .

٣ — يجوز لرئيس الجمهورية عند تكوين مجالس تلك المدن، أن يعدل فى التشكيل الأصيل الوارد فى القانون بما يحقق المصلحة العامة، فيدخل فى التشكيل عناصر غير منصوص عليها فى القانون(١) .

٤ — ولم يقتصر المنهج الموحد الذى اتبعه القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على توحيد التشريع الذى ينظم الإدارة اللامركزية الاقليمية، بل إنه امتد إلى توحيد جهة الرقابة (أو الوصاية) الادارية على المجالس الاقليمية . فالمسلم به فى ظل التشريعات القديمة، أن المشرع كان يوزع الرقابة على مجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية بين وزارتين كقاعدة عامة هما وزارتا : الداخلية، وتشرف على مجالس المديريات، ووزارة الشئون البلدية والقروية، وتتولى الرقابة على المجالس البلدية والقروية. أما التشريع

---

(١) راجع على سبيل المثال القرار الجمهورى رقم ٥٧٥ لسنة ١٩٦١ بتشكيل مجلس مدينة الاسماعيلية، ورقم ٥٧٦ بتشكيل مجلس مدينة رأس البر، ورقم ٥٧٧ بتشكيل مجلس مدينة أسوان، ورقم ٥٧٨ بتشكيل مجلس مدينة شبرا الخيمة، ورقم ٥٧٩ بتشكيل مجلس مدينة المحلة الكبرى، ورقم ٥٨٠ بتشكيل مجلس مدينة بلطيم ورقم ٥٨١ بتشكيل مجلس مدينة كفر الدوار، ورقم ٥٨٢ بتشكيل مجلس مدينة الأقصر . . . إلخ .

الجديد فقد وحد جهة الرقابة فى وزارة الإدارة المحلية . ولا شك لدينا أن توزيع الرقابة على المجالس بين عدة وزارات ينطوى على عيوب جسيمة . ولهذا ، فإن القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ يكون قد سد ثغرة كبيرة فى النظام حين عهد بمهمة الرقابة على المجالس المحلية إلى وزارة واحدة ، هى وزارة الإدارة المحلية [١] .

٤ — ولم يدخل المشرع فى قانونى الحكم المحلى التاليين رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ و ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تغييرات جوهرية فى هذا الصدد : ولعل أهم تجديد له ، أنه أعاد توحيد نظام الحكم المحلى فى قانون واحد ، كما أضاف إلى المحافظات والمدن والقرى ، وحدتين جديدتين هما : المركز والحى كما رأينا فيما سلف ، ثم أعاد النص على جواز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة ، وأن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المتجاورة .

هذا ولقد وقف المشرع فى القانونين المشار إليهما موقفا وسطا من وزارة الإدارة المحلية : فهو لم ينص عليها صراحة ، كما لم ينص على وزير « الحكم المحلى » ، وإنما استعمل عبارة مطاطة ، هى « الوزير المختص بالحكم المحلى [٢] » ، وذلك حتى يسهل على المنظم أن يستغنى عن وزارة « الإدارة المحلية » أو يعيدها ، بحسب ما يراه صالحاً . وقد جرى العمل ، منذ إلغاء وزارة « الإدارة المحلية » على تعيين « وزير دولة للحكم المحلى » يعمل بمعاونة « أمانة » تمارس بعض الاختصاصات التى كانت تمارسها وزارة الإدارة المحلية قديماً . هذا ويلاحظ أن كثيراً من اختصاصات الوزير المختص بالحكم المحلى قد آلت إلى مجلس المحافظين ، والوزير المشار إليه هو عضو بهذا المجلس كما رأينا .

---

(١) سوف نعود إلى دراسة تفاصيل الرقابة على المجالس المحلية فيما بعد .

(٢) راجع على سبيل المثال المادتين ٨٥ و ١٣٩ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

٥ — ونرى — في ضوء التجربة الماضية — أنه لنجاح نظام الإدارة المحلية (الحكم المحلي)، يجب أن تتحقق الظروف التالية [١] :

أولا — إفراد العاصمة بقانون خاص لظروف المحيطة بها، والتي لا تشاركها فيها غيرها من المدن [٢] .

ثانياً — يستحسن أن تعامل المحافظات من حيث الاختصاصات وفقا لظروفها الاقتصادية والاجتماعية، لأن ذلك يجعل النظام أقرب إلى الواقع .

ثالثا — ما قلناه عن المحافظات يصدق على المدن، فنها العواصم الكبرى، ومنها ما لا تختلف ظروفه كثيراً عن القرى .

رابعاً — إن المصلحة تقضي بإعادة إنشاء وزارة الإدارة المحلية . وانجلترا نفسها، التي تعتبر أقدم دولة طبق فيها نظام الإدارة المحلية، وحيث يبلغ استقلال المجالس المحلية أقصى مداه، أحست بالحاجة لا إلى إنشاء وزارة مستقلة للإدارة المحلية، بل وإلى تدعيم هذه الوزارة، ووضع وزير كبير على رأسها [٣] .

---

(١) أبدينا هذا الرأي قبل صدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ . وما زلنا نرى أنه يحتفظ بقيمته في ظل القانون الجديد .

(٢) ولقد رأينا فيما سبق أن ثمة اتجاهاً عالميا حديثاً يرمي إلى وضع نظام خاص للعواصم، كما أن أجهزة وخطط «القاهرة الكبرى» والتي بدأت منذ بضع سنوات تؤيد ذات الاتجاه .

(٣) عين في وزارة إدوارد هيث المشكلة سنة ١٩٧٠، من بين الوزراء الأعضاء في المجلس وزير للاسكان والحكومة المحلية .

«Minister of housing and Local Government».

وراجع مؤلف ويد وبرادلي في القانون الدستوري، طبعة سنة ١٩٧٠، ص ٢١٢ حيث درس تطور وزارة الإدارة المحلية لقريتها وزيادة اختصاصاتها

ولما ألغيت وزارة الإدارة المحلية لأول مرة، طرحنا هذه المشكلة على المؤتمر العربي الرابع للعلوم الإدارية الذي عقد في بيروت في المدة من ٢٣ إلى ٢٨ يناير سنة ١٩٦٧، فأصدرت فيه التوصية التالية برقم عشرة : «مع التسليم بحق المجالس المحلية في أن تقوم بينها وبين =

الفرع الثالث

الصلة بين الإدارة المحلية وبين التنظيمات السياسية

١ — جرى المشرع منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على الربط بين تشكيلات المجالس المحلية، وبين تنظيمات الاتحاد القومى أولا، وبين تنظيمات الاتحاد الاشتراكى بعد ذلك، وهذا على النحو التالى :

أولا — فى ظل الاتحاد القومى : وضع المشرع قاعدتين بمقتضاهما :

(ا) أن عضوية اللجان التنفيذية للاتحاد القومى بالمحافظات . هى سبيل العضوية لمجالس تلك المحافظات، وعضوية مجالس المدن والقرى مقصورة على أعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى بها .

(ب) أن المشرع لم يحدد كيفية اختيار أعضاء المجالس المحلية من بين أعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى، واكتفى بتفويض الاتحاد القومى فى هذا الخصوص، إذ نص على أن اختيار أولئك الأعضاء إنما يتم « بالطريقة التى يحددها الاتحاد القومى »، واستناداً إلى هذا التفويض أصدر المشرف على الاتحاد القومى قراراته ببيان طريقة اختيار أعضاء المجالس المحلية .

ثانياً — فى ظل الاتحاد الاشتراكى العربى : تغيرت القاعدتان السابقتان على النحو التالى :

الأولى : طورها القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٤ كما يلى : « يشترط فى

= مختلف الوزارات صلات مباشرة » ومع التسليم بحق مختلف الوزارات ذات الصلة بالمجالس المحلية فى الإشراف على تلك المجالس وتوجيهها فى حدود اختصاص المرافق التى تشرف عليها »، يوصى المؤتمر بإنشاء وزارة لكى تتولى مهام التنسيق والإشراف على المجالس ومعاونتها فى أداء وظائفها » .

راجع التوصيات فى مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة ، العدد الأول، أبريل سنة ١٩٦٧، ص ١٥ و١٠ بعدها .

الأعضاء المنتخبين بالمجالس المحلية أن يكونوا من أعضاء لجان الوحدات الأساسية أو غيرها من لجان المستويات الأخرى بالاتحاد الاشتراكى العربى فى المحافظة التى يدخل فى نطاقها المجلس ، ويتبين من هذه المادة أن المشرع فى هذا القانون قد اكتفى بأن يكون المرشح لعضوية مجلس محلى فى نطاق محافظة معينة ، عضواً فى إحدى لجان الاتحاد فى نطاق المحافظة فى أى مستوى من المستويات .

الثانية : وضع الاتحاد الاشتراكى العربى قواعد الأولويات لاختيار الأعضاء المنتخبين لكى يهتدى بها عند الاختيار [1] .

وجرى التطبيق العملى — سواء فى ظل الاتحاد القومى أو الاتحاد الاشتراكى — على أن اختيار الأعضاء المنتخبين ، إنما يتم عن طريق التعيين وفقاً لضوابط معينة ، وإن كان تعييناً من بين أعضاء منتخبين .

٢ — ولقد كان هذا الوضع محل انتقاد ، لأنه يجعل العضو المنتخب أقرب إلى العضو المعين ، فضلا عن أن مواصفات عضو التنظيم السياسى ، ليست بالضرورة هى ذات مواصفات عضو المجلس المحلى .

ولهذا فإن المشرع — إبتداء من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ — فصل هذه الرابطة ، وأطلق عضوية المجالس المحلية ، بحيث لم يعد من الضرورى أن يكون عضو المجلس المحلى عضواً بالاتحاد الاشتراكى العربى .

وبعد إلغاء نظام الاتحاد الاشتراكى العربى ، وإطلاق حرية تكوين الأحزاب ، فإن عضو المجلس الشعبى المحلى يمكن أن يكون مستقلا أو منتمى إلى أى حزب سياسى . وإن كانت البلاد العريقة فى الديمقراطية وتعدد الأحزاب ، تجعل عضوية المجالس المحلى المعبر الطبيعى إلى عضوية البرلمان ، ولهذا فإن الانتخابات المحلية ، كثيراً ما تكون مؤشراً لانتخابات البرلمان .

---

(١) راجع التفاصيل فى الطبعة السابقة من هذا المؤلف

وإذا كان المشرع قد فصل بين عضوية المجالس المحلية و بين عضوية التنظيمات السياسية فإنه قد احتفظ بالقاعدة الأصولية التي استحدثتها الثورة، والتي من مقتضاها أن يكون للعمال والفلاحين ٥٠٪ على الأقل من عدد الأعضاء المنتخبين. وقد ورد النص على هذا المبدأ في الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥، وأعيد النص عليه في المادة الثالثة من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتي أوجب أن «يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين، وذلك طبقاً لتعريف العامل والفلاح المعمول به بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب..» ووفقاً للمادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (في شأن مجلس الشعب) (١)، يقصد بالفلاح: من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسي، ويكون مقيماً في الريف. وبشرط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكا أو إيجاراً أكثر من عشرة أفدنة. ويعتبر عاملا: من يعمل عملا يدوياً أو ذهنياً في الزراعة أو الصناعة أو الخدمات، ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل، وألا يكون منضماً لنقابة مهنية أو مقيداً في السجل التجاري أو حملة المؤهلات العليا. ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية، وكذلك من بدأ حياته عاملا وحصل على مؤهل عال. وفي الحالتين يجب لاعتبار الشخص عاملا أن يبقى مقيداً في نقابته العمالية. ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات إلى عمال أو فلاحين، إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١. ويعتد في تحديد صفة المرشح من العمال أو الفلاحين بالصفة التي ثبتت له في ١٥ مايو سنة ١٩٧١ أو بصفته التي رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب. وقد شكلت المجالس المحلية بمستوياتها الخمسة وفقاً لهذا الأساس الجديد.

٣ — هذا وقد أضاف القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حكما مستحدثا بمقتضاه «يشترط أن يكون من بين أعضاء المجلس عنصر من النساء على النحو

(١) المعدلة بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦.

الموضح بهذا القانون ، وهكذا أصبحت المرأة ممثلة وجوباً فى جميع المجالس المحلية بمستوياتها الخمسة كما سنرى تفصيلا فيما بعد ، وهو نفس المبدأ الذى أقره المشرع بالنسبة للبرلمان .

الفرع الرابع
الخطة العامة فى تشكيل المجالس المحلية

١ — لم يخرج المشرع فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ عن الأفكار الأساسية التى كانت سائدة قبل صدوره ، والتى كانت تعتبر من قبيل التقاليد المستقرة فى مجال اللامركزية الإدارية الإقليمية فى مصر ، من حيث تشكيل المجالس الإقليمية المختلفة : فهو قد احتفظ بالتقسيم الثلاثى للمجالس : مجالس محافظات (١) ومجالس مدن (٢) ، ومجالس قرى (٣). ولقد رأينا أن تقسيم بعض المدن إلى أحياء ، لم يكن ينال من هذا التقسيم ، لعدم الاعتراف بالشخصية المعنوية للحى . ثم إن المشرع قد احتفظ أيضاً بقاعدة الجمع بين العناصر المعينة والمنتخبة فى تكوين كافة المجالس ، وهى القاعدة التى التزمتها مصر باطراد حتى صدور القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

وأخيراً فإنه التزم فكرة التعيين فيما يتعلق باختيار رؤساء المجالس المحلية ، وهى القاعدة التى سادت حتى سنة ١٩٧١ فى مصر رغم انتقاد بعض الفقهاء لها فى الماضى .

ثم إن المشرع وقد ربط بين تشكيلات الاتحاد القومى وتنظيمات الإدارة المحلية ، فقد أدخل تعديلات جوهرية على الطرق القديمة فى اختيار أعضاء المجالس المحلية ، سواء من حيث الناخبين أو الأعضاء كما ذكرنا

---

(١) تقابل مجالس المديريات قديما .

(٢) تقابل المجالس البلدية قديما .

(٣) وكانت موجودة قبل أن يلغيها القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ كما ذكرنا .

فيما سبق . كما أنه سمح بأن يكون العضو موظفاً بعكس ما كان مقرراً فى التشريعات السابقة .

٢ — وإذا كان القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ قد احتفظ بكثير من المبادىء التى تقررت من قبل ، لاسيما فى خصوص العلاقة بين تنظيمات الإدارة المحلية وبين تنظيمات الاتحاد الاشتراكى العربى ، فإنه قد أخرج المعينين من عضوية المجلس الشعبى للمحافظة ، وكون منهم مجلساً مستقلا كما سنرى فيما بعد ، وترتب على ذلك أن المحافظ لم يعد رئيساً للمجلس الشعبى لأنه ليس عضواً به ، وآلت رياسة المجالس الشعبية إلى أعضاء منها . ولكن أثر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ انصب بصفة أساسية على مستوى المحافظات . أما المدن والقرى ، فقد ظلت خاضعة بصفة أساسية للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

٣ — ثم جاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ — وتابعه فى ذلك القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ — وعاد إلى التوحيد الكامل فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية : فهو قد أعمل المبادىء الواردة فى الدستور بالكامل من حيث تكوين المجالس الممثلة للوحدات المحلية عن طريق الانتخاب المباشر ، وعن طريق الاحتفاظ بنسبة الـ ٥٠ ٪ على الأقل للعمال والفلاحين ، ولم يسلك فى ذلك سبيل التدرج المشار إليه فى الدستور ، وإنما قفز إلى المثل الأعلى مباشرة . وهكذا شكلت المجالس المحلية بمستوياتها الخمسة جميعاً عن طريق الانتخاب المباشر ، ووفقاً للمبادىء التى تحكم تشكيل البرلمان وهو الأمر الذى نادينا به باستمرار فى جميع مؤلفاتنا المتعلقة بهذا الموضوع . ومن ثم يكون نظام الحكم المحلى الجديد ، قد أرسى أول لبنات الحكم الديمقراطى فى مصر . ثم إن المشرع قد ذهب فى إعمال المبادىء الديمقراطية إلى آخر الشوط ، إذ نص على أن ينتخب المجلس رئيسه ، ووكيليه أو وكيله بحسب الأحوال من بين الأعضاء ، فأصبحت رئاسة المجالس المحلية — لأول

مرة فى تاريخنا المحلى — معقودة لأحد أعضائه الذين ينتخبهم الشعب المحلى مباشرة (١).

غير أنه إذا كان القانونان رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ورقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد بلغا النضج من حيث تكوين المجالس المحلية ، فإننا ما زلنا بعيدين عن المثل الأعلى ، من حيث الوصاية الشديدة المفروضة على المجالس المحلية فى ممارسة اختصاصاتها ، والتى سوف نعرض لها فيما بعد .

وأخيراً فإن المشرع قد ضمن قانونى الحكم المحلى الجديدين، بعض التنظيمات الاستشارية المعاونة للمجالس المحلية والتى سوف نشير إليها بعد قليل .

الفرع الخامس
زيادة الاختصاصات والموارد

١ — إن الطابع الأصيل لنظام الإدارة المحلية الذى أرسى أسسه القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والذى التزمه المشرع بعد ذلك فى القوانين التالية ، ينحصر فى زيادة اختصاصات المجالس المحلية بدرجة غير مألوفة من قبل ، ولسوف نتناول دراسة هذه الاختصاصات بالتفصيل . ولكننا نكتفى الآن بإبراز هذا الطابع . والحقيقة أن المشرع فى هذا النظام، قد قطع شوطاً بعيداً ربما لم تصل إليه دول كثيرة بعد . والقاعدة العامة التى انتهجها المشرع فى هذا الخصوص تنحصر فى نقل أغلبية الخدمات العامة إلى المجالس

(١) هذا إذا استثنينا رئاسة المجالس الشعبية المشكلة وفقا للقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١، والتى كان يناظرها المجالس التنفيذية برئاسة المحافظين ، وهم معينون بطبيعة الحال ، وكان لهم القدح المعلى فى الاختصاصات المحلية . هذا فضلا عن أن أعضاء المجالس الشعبية المشكلة وفقا للقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ لم يكونوا منتخبين انتخابا مباشر ، بل كانوا أقرب إلى المعينين ، لأنهم كانوا يشغلون مراكزهم فى الإدارة المحلية ، تفريعا على وضعهم فى الاتحاد الاشتراكى العربى . أما الآن ، فإن انتخاب الأعضاء يتم عن طريق الناخبين مباشرة .

المحلية ، بحيث يقتصر دور الإدارة المركزية على الإشراف ، والتوجيه ، والمعاونة ، وتقديم المساعدات بمختلف أنواعها إلى المجالس التى لا تمكنها ظروفها من القيام بواجباتها بدون معاونة ، وهذا هو جوهر اللامركزية الإدارية الذى نصت عليه دساتيرنا سنة ١٩٢٣ وسنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٦٤ ودستورنا الحالى (دستور سنة ١٩٧١) ، كما ذكرنا فيما سبق .

هذا ولقد أشارت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ إلى هذا المعنى حيث تقول : « استكمالا لبناء مجتمعنا الديمقراطى الاشتراكى التعاونى ، رؤى وضع نظام الإدارة المحلية المرافق لهذا القانون ، وأريد به إشراك الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية فى ديمقراطية سليمة ، واشتراكية مثمرة ، وتعاون وثيق . ذلك لأن إشراك أهل القرية فى إدراة شئون قريتهم ، وإشراك أهل المدينة فى إدارة شئون مدينتهم ، وإشراك أهل مجموع هذه المدن والقرى - هذا المجموع الذى يتألف منه القسم الإدارى المسمى المحافظة - فى إدارة الشئون التى تهم أهل هذا المجموع . هذا الإشراك الفعلى هو أصدق صورة من صور الديمقراطية المباشرة ، وهو أوسع مجال لتحقيق التعاون اليومى بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية » .

٢ — وزيادة اختصاصات الهيئات اللامركزية على النحو السالف ، يستتبع بالضرورة تزويد تلك الهيئات بكافة الوسائل التى تمكنها من القيام باختصاصاتها الجديدة . وأهم هذه الوسائل جميعاً ، الموارد المالية . ومن ثم فإن المشرع قد وسع موارد المجالس المحلية - على اختلاف صورها - بصورة غير مألوفة ، وبما يتناسب مع ما ألقى على عاتقها من اختصاصات . وسوف نعرض لهذه الموارد تفصيلا فيما بعد . ولكننا نكتفى فى هذا المقام بأن نوضح أن هذه الموارد تقوم على دعامتين :

الأولى : استئثار المجالس المحلية ، بكافة الموارد ذات الطابع المحلى .

الثانية : حصولها على ما كانت تنفقه الدولة على المرافق المنقولة إليها .

هذان هما الموردان الأساسيان للمجالس المحلية . فإذا احتاجت تلك المجالس إلى موارد إضافية ، فإن المشرع قد يسر لها سبيل ذلك ، بشروط معينة ، سوف نعرض لها فيما بعد .

٣ ـ هذا ولم يحدث المشرع فى القوانين التالية المنظمة للحكم المحلى ونعنى بها القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، والقانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تغييراً جوهرياً فى هذا الصدد. إلا أنه بالنظر إلى الصياغة المعيبة للمادة ١٦٣ من الدستور (دستور ١٩٧١) والتى أشرنا إليها فيما سبق ، من حيث إنها أحالت إلى القانون فى خصوص تحديد اختصاصات المجالس المحلية ، ولم تتضمن المبدأ العام الذى ورد فى دساتيرنا السابقة ، فإن المشرع كان مضطراً إلى أن يضمن القانونين رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ و ٤٣ لسنة ١٩٧٩ هذا المبدأ ، فنص فى المادة الثانية من القانون الأول على أن « تتولى وحدات الحكم المحلى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها ، فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر باستثنائها قرار من رئيس الجمهورية ... » أما المادة الثانية من القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فقد جاءت أكثر تفصيلا حيث تقول: «تتولى وحدات الحكم المحلى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها ، كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها ـ وفى حدود السياسة العامة ، والخطة العامة للدولة ـ مباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها ، وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس مجلس الوزراء مرفقا قومياً . ويقتصر دور الوحدة المحلية بالنسبة إلى المرافق القومية على ما يأتى :

١ ـ إبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الإنتاج وحسن الأداء .

٢ ـ حماية أمن هذه المرافق .

وللوحدات المحلية المختصة فى سبيل ممارسة هذه الاختصاصات الحق فى طلب البيانات التى تراها لازمة ... »

وهكذا يكون المشرع قد نص على المبادىء التالية :

أولا — إستئثار الوحدات المحلية بإنشاء وإدارة المرافق ذات الطابع المحلى . ويترتب على ذلك أنه إذا نص المشرع على بعض المرافق صراحة، فإنما يفعل ذلك على سبيل التمثيل ، بحيث يكون للمجالس المحلية إنشاء وإدارة أى مرفق محلى بطبيعته حتى ولو لم ينص عليه صراحة .

ثانياً — تنتقل بقوة القانون إلى المجالس المحلية الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها بالنسبة إلى المرافق ذات الطابع المحلى ، على أن تمارس المجالس المحلية هذه الاختصاصات « فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة . »

ثالثاً — تشرف الإدارة المركزية على المرافق ذات الطابع القومى : وحتى يقطع المشرع الشك باليقين بالنسبة إلى هذه المرافق ترك أمر تحديدها إلى « قرار من رئيس مجلس الوزراء . » بغض النظر عما إذا كانت تلك المرافق قومية بطبيعتها أو بالنظر إلى ما يحيط بها من اعتبارات خاصة. وهذا الأسلوب أفضل ، ويجعل كل مرفق لم يصدر باعتباره قومياً قرار من رئيس مجلس الوزراء مرفقا محلياً .

رابعاً — ترك المشرع للائحة التنفيذية توزيع المرافق المحلية بين المجالس المحلية بمستوياتها الخمسة كما سنرى فيما بعد .

٤ — ولكن بالرغم من النصوص ، فإن المجالس المحلية ما تزال بعيدة عن ممارسة جميع الاختصاصات التى تقررت لها فى القوانين على النحو الذى سبق توضيحه . كما أن الموارد المالية لها — فى مجموعها وبغض النظر عن مصادرها — بعيدة لمدى كبير عما يكفى لمواجهة الحد الأدنى لمطالبها . ولا بد

من انتظار وقت طويل ، قبل أن تصبح المجالس المحلية قادرة على الاعتماد على مواردها الذاتية . ولن يتحقق ذلك إلا بعد إنجاز خطط التصنيع ، واستثمار الثروات القوميـــة والمحلية على نحو علمى ، ووفقاً لخطط مدروسة .

الفرع السادس

لا مركزية الرقابة وتنظيمها بما يتفق وظروف البلاد

١ ـ ذكرنا أنه إذا كان استقلال الهيئات اللامركزية استقلالا أصيلا ، لا منحة من الإدارة ، فإن هذا الاستقلال يحده وقيد الرقابة الإدارية من جانب الإدارة المركزية فى الدولة . ولقد حرص المشرع حين زود الهيئات اللامركزية باختصاصات متعددة ، أن ينوع أوجه الرقابة التى تخضع لها تلك الهيئات بما يكفل عدم إساءة استعمال اختصاصاتها أو تقصيرها فى ممارسة تلك الاختصاصات . ولقد جعل المشرع الرقابة (أو الوصاية) الإدارية على نوعين : رقابة فى نطاق الادارة المركزية ، ورقابة فى نطاق الادارة اللامركزية على النحو التالى :

أولا : الرقابة فى نطاق الإدارة المركزية : وتمارس هذه الرقابة السلطات الآتية : ١ ـ رئيس الجمهورية . ٢ ـ مجلس الوزراء . ٣ ـ مجلس المحافظين . ٤ ـ الوزير المختص بالحكم المحلى . ٥ ـ الوزراء الآخرون بحسب مايدخل فى اختصاصاتهم ٦ ـ مجلس الشعب .

ثانياً : الرقابة فى نطاق الادارة اللامركزية : وهذا هو التجديد الذى استحدثه القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، إذ جعل لمجلس المحافظة نوعا من الإشراف على مجالس المدن والمجالس القروية فى نطاقه ، كما خول المحافظ سلطة التصديق على بعض قرارات تلك المجالس . وقد احتفظت القوانين التالية ببعض مظاهر هذه الرقابة كما سنرى فيما بعد ، والجديد فى القانون

رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ أنه استحدث «مجلس المحافظين» الذى سبقت الإشارة إليه، ونقل إليه معظم الاختصاصات التى كانت تمارسها اللجنة الوزارية للحكم المحلى . وربما كان هذا التحديد أكثر تحقيقاً لدواعى الاستقرار، نظراً لتغير أعضاء اللجنة الوزارية بتغير الوزارات . أما «مجلس المحافظين» فإنه أكثر استقراراً للثبات النسبى الذى يتمتع به تشكيله .

٣ — ولا شك أن تنويع الرقابة على النحو السابق ، من شأنه أن يكفل الانسجام فى تطبيق نظام الإدارة المحلية بين مختلف المحافظات من ناحية، وبين المجالس المحلية فى نطاق المحافظة الواحدة من ناحية أخرى . فالعيب الذى يسجله الفقهاء على نظام الادارة المحلية ، مرجعه فى الحقيقة إلى كيفية تطبيق هذا النظام ، لا إلى مبدأ اللامركزية فى ذاته . ومن ثم فإنه على حسن إعمال هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية ، يتوقف نجاح النظام فى مجموعه، لا سيما بعد أن خفت حدة الرقابة المركزية على المجالس المحلية من قبل الحكومة المركزية فى العاصمة ، بعد أن نقل المشرع فى قانون الحكم المحلى الجديد معظم أوجه الرقابة إلى المحافظين ومجلس المحافظين كما رأينا فيما سبق .

الفرع السابع

بعض التنظيمات المعاونة للمجالس المحلية

استحدث قانون الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ — فيما استحدثه — فكرتين جديدتين هما : تمثيل المنتفعين ، والمناطق الصناعية ، وذلك بغرض زيادة فاعلية المجالس المحلية، والتنسيق بينها . وقد أعاد المشرع النص عليهما فى القانون الجديد . وفيما يلى تعريف بهما :

أولا — مبدأ تمثيل المنتفعين : وقد نصت عليه — لأول مرة — المادة التاسعة من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ حيث تقول : «يجوز للمجلس المحلى للمحافظة — فى سبيل ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها فى المادة السابقة —

بالاتفاق مع المحافظ ، أن يقرر تمثيل المنتفعين فى الإدارة والإشراف على المشروعات والأجهزة والوحدات التى تقوم على إدارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة فى المحافظة ، فى مجالات التعليم والثقافة والصحة والشئون الاجتماعية والنقل والمواصلات والاسكان والمياه والكهرباء والصرف الصحى وتوزيع السلع التموينية والشعبية والمعاشات والتأمينات الاجتماعية والمساجد وغيرها من المشروعات والمرافق والأجهزة المماثلة التى يصدر بتحديدها قرارا من رئيس الجمهورية — بعد موافقة اللجنة الوزارية للحكم المحلى — وذلك كله طبقاً للأوضاع والإجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية » .

أما المادة ١٧ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فقد صيغت كما يلى: «يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة — بالاتفاق مع المحافظ — أن يقرر تمثيل المنتفعين فى الإدارة والإشراف على المشروعات والأجهزة والوحدات التى تقوم على إدارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة فى المحافظة فى المجالات وطبقا للأوضاع والإجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية . وتحدد اللائحة شروط اختيار ممثلى المنتفعين . ويعتبر ممثل المنتفعين مكلفاً بخدمة عامة فى تطبيق أحكام قانون العقوبات . ولا يجوز له التدخل فى سير العمل الإدارى أو التنفيذى فى الجهات التى يمثل المنتفعين لديها ، كما لا يجوز له تقاضى أية مبالغ أو الحصول على أية مزايا من هذه الجهات أو معاملته أية معاملة خاصة فى أى تعامل معها . »

وإذا كان المشرع قد أقر مبدأ « تمثيل المنتفعين » فى القانونين فإنه قد بسط الأحكام التى يقوم عليها المبدأ فى القانون الجديد :

— فهو لم يضرب أمثلة للمشروعات التى يجوز أن يطبق فيها المبدأ ، وهذا أفضل من حيث الصياغة .

— وهو وقد اختصر إجراءات التنفيذ ، فاكتفى بقرار يصدر بالاتفاق بين المجلس الشعبي للمحافظة والمحافظ ، وهذا أيسر للتنفيذ .

— وقد أحال المشرع أخيراً فى التفاصيل إلى اللائحة التنفيذية، ووردت هذه الأحكام فى المواد ٤١ و ٤٢ و ٤٣ و ٤٤ منها .

وقد بدأ المشرع فى المادة ٤١ من اللائحة التنفيذية بتحديد المجالات التى يجوز أن يلجأ فيها إلى تمثيل المنتفعين وحصرها فى مجالات: التعليم، والثقافة، والصحة، والشئون الاجتماعية ، والنقل والمواصلات ، والإسكان ، والمياه والكهرباء ، والصرف الصحى ، وتوزيع السلع التموينية والشعبية ، والمعاشات والتأمينات الاجتماعية ، والمساجد . كما تطلبت المادة المشار إليها أن يتضمن القرار الصادر بتمثيل المنتفعين تحديد المشروع أو المرفق المراد تمثيل المنتفعين فيه وعدد الممثلين .

أما الشروط التى يجب توافرها فى ممثل المنتفعين ، فقد حددتها المادة ٤٢ على النحو التالى :

(ا) شروط العضوية بالمجالس الشعبية المحلية : (ب) أن المرشح من المواطنين المشهود لهم بالغيرة على الصالح العام والنزاهة . (ح) أن يكون مقيما بدائرة الوحدة المحلية التى يوجد بها مقر الجهة التى يمثلها المنتفعين لديها . (د) ألا يكون المرشح من العاملين فى تلك الجهة أو من أعضاء مجلس الشعب أو المجالس المحلية .

هذا ويعتبر ممثل المنتفعين مكلفا بخدمة عامة فى تطبيق أحكام قانون العقوبات ، ولا يجوز له التدخل فى سير العمل الإدارى أو التنفيذى فى الجهة التى يمثل المنتفعين لديها ، كما لا يجوز له تقاضى أية مبالغ أو الحصول على أية مزايا من هذه الجهات أو معاملته أية معاملة خاصة فى أى تعامل معها (مادة ٤٤) .

أما وظيفة ممثلي المنتفعين فقد أوضحتها المادة ٤٣ من اللائحة ، والتي توجب تشكيل لجنة من الممثلين والأجهزة المختصة بالمرفق ، تقوم ببحث السياسة العامة للمرفق ومتابعة أوجه نشاطه والمشاكل والمعوقات التي تعترض الإدارة ووضع الحلول المناسبة لتذليلها بما يؤدي إلى حسن أداء الخدمة ، كما تقوم اللجنة بتقييم نشاط المرفق .

ثانياً — مبدأ جواز إنشاء لجان للخدمات بالمناطق الصناعية بالمحافظات :

وضعت أساس هذه اللجان لأول مرة المواد ١١٠ و١١١ و١١٢ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ . ثم أعاد المشرع النص عليها — مع التعديل — في المواد ١١٠ و١١١ و١١٢[1] من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . ووفقاً للمادة الأولى ، يجوز بقرار من المحافظ[2] ، بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ، وبعد أخذ رأي وزيري الصناعة والقوى العاملة وموافقة مجلس المحافظين ، تحديد نطاق مناطق صناعية بالمحافظات وإنشاء لجان للخدمات بها . ويصدر من المحافظ قرار بتشكيل هذه اللجان بحيث يشترك في عضويتها من يختارهم المجلس الشعبي المحلي الذي تقع في دائرته المنطقة الصناعية من أعضائه ، ورؤساء الوحدات المحلية المختصة ورؤساء الوحدات الصناعية بالمنطقة ، وممثلون عن العمال ونقاباتهم بالمحافظة .

أما اختصاص لجنة الخدمات بالمنطقة ، فقد حددته المادة ١١١ من القانون على النحو التالي : تتولى لجنة الخدمات بالمنطقة الصناعية — تحت إشراف المجلس الشعبي المحلي المختص — العمل على توفير الخدمات اللازمة للمناطق العمالية والإشراف على تنفيذ مقترحات الإصلاح والتنمية بالمنطقة . كما تتولى بوجه خاص :

---

(١) ذات الأرقام في القانون الملغي ! !

(٢) كان القرار في القانون الملغي يصدر من الوزير المختص بالحكم المحلي .

١ — إجراء الدراسات التى تتعلق باحتياجات المنطقة من الخدمات العمرانية والاجتماعية والثقافية ذات الطابع المحلى والتنسيق بينها حسب أولوياتها لتنفيذ ما يتقرر منها .

٢ — بحث مشاكل المنطقة ودراسة تنفيذ المقترحات التى تقدم لمعالجة هذه المشاكل.

٣ — تحديد المشروعات التى يتم الصرف عليها من أرباح الشركات الواقعة فى نطاق المنطقة وطبقاً للأحكام المقررة فى هذا الشأن ، وذلك من من النسبة المخصصة من الـ ١٠٪ المخصصة من حصيلة الخدمات الاجتماعية المركزية ، وكذلك حصيلة الـ ٥ ٪ المخصصة للخدمات الاجتماعية وخدمات الإسكان .

٤ — اقتراح تقرير صفة المنفعة العامة للمشروعات ، وتحديد العقارات المراد نزع ملكيتها والاستيلاء المؤقت عليها ، وذلك بالنسبة للمشروعات الداخلة فى المنطقة .

هذا وقد زود المشرع المناطق الصناعية بموارد تمكنها من مباشرة الاختصاصات السابقة ، أوضحتها المادة ١١٢ من القانون على النحو التالى :

١ — مايخص المنطقة من نصيب العاملين فى أرباح الوحدات الصناعية بها .

٢ — التبرعات والهبات والوصايا المخصصة لأغراض اللجنة .

٣ — الموارد الأخرى التى تحدد بقرار من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو مجالس إدارة الوحدات الصناعية بالمنقطة .

وتدرج حصيلة هذه الموارد فى حساب خاص للصرف منها بقرار من لجنة الخدمات بالمنطقة الصناعية على الأغراض المخصصة لها تحت إشراف المجلس الشعبى المحلى المختص (مادة ١١٢) .

الباب الثالث

الشرح التفصيلى لنظام الحكم المحلى

المبحث الأول

تشكيل المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية

التزم المشرع المصرى — فى تشكيل المجالس المحلية — فى ظل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (المعدل) المبادىء التقليدية التى تقررت فى مصر قبل الثورة على النحو السابق توضيحه، بمعنى أنه جمع بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة، وجعل رئاسة المجالس المحلية بالتعيين. كما سار على خطة التوحيد بين المجالس المتناظرة فى التشكيل. والجديد الذى أتى به هذا القانون أنه: (ا) ربط بين تنظيمات الإدارة المحلية وبين التنظيمات السياسية. (ب) أضاف عنصراً مختاراً إلى العنصرين التقليديين.

ثم أحدث المشرع تغييراً جوهرياً فى تشكيل المجلس المحلى على مستوى المحافظة بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧٢ إذ فصل بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة، وكون من كل منها مجلساً مستقلا، له اختصاصه المتميز، وإن كان هذا القانون ذا صبغة موقوتة كما ذكرنا من قبل.

ثم جاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ليكمل تطور الإدارة المحلية من حيث تشكيل المجالس المحلية، وأقامها بجميع مستوياتها — ولأول مرة فى مصر كما ذكرنا — على أساس الانتخاب المباشر، ولكنه فى ذات الوقت، تأثر بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧٢، إذ جعل للتنفيذ مجالس منفصلة عن المجالس الشعبية المنتخبة، فأقام مناظرة بين المجالس الشعبية، والمجالس التنفيذية على نحو شبيه إلى حد ما بما استحدثه القانون رقم ٥٧

لسنة ١٩٧١ ، مما يبرز غلبة الطابع التنفيذى على الإدارة المصرية . وقد التزم القانون الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ذات المسلك فيما يتعلق بالتشكيل مع تغيير اسم اللجان التنفيذية إلى « المجالس التنفيذية » وبإضافة صفة « الشعبية » إلى المجالس المحلية .

وفيما يلى نعرض أولا لتشكيل المجالس الشعبية المحلية ، ثم لتشكيل المجالس التنفيذية على مستويات الإدارة المحلية الخمسة .

المطلب الأول

تشكيل المجالس الشعبية المحلية

١ — تشكل المجالس الشعبية المحلية — بمستوياتها الخمسة — عن طريق الانتخاب المباشر(١) . ومعلوم أن الانتخاب المباشر يقوم على دعامتين : الناخبين والأعضاء :

أما الناخبون : فهم الناخبون السياسيون العاديون . وقد ورد هذا المبدأ فى الفقرة الثانية من المادة ٨٦ من كل من القانون الملغى وقانون الحكم المحلى الجديد ، والتى تقول : « ويشترك فى الانتخاب جميع الناخبين المقيدين فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى تجرى فيها » . وبهذا المبدأ أخذ المشرع المصرى ، بأحدث الاتجاهات فى هذا الصدد ، والقائم على توحيد صفة الناخب . بالنسبة للبرلمان وللمجالس المحلية ، توسيعاً لقاعدة الديمقراطية من ناحية ، وتيسيراً للعمل من ناحية أخرى .

---

(١) تنص المادة الثالثة من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن « يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى ، مجلس شعبى محلى من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً . ويكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ، وذلك طبقاً لتعريف العامل والفلاح المعمول به بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب . ويشترط أن يكون من بين أعضاء المجلس عنصر من النساء على النحو الموضح بهذا القانون » (وتقابل مع خلاف فى الصياغة المادة الثالثة من القانون الملغى) .

وأما الأعضاء : فقد حددت شروطهم المادة ٧٥ من القانون(١) على النحو التالى :

١ — جنسية جمهورية مصر العربية . ٢ — أن يكون المرشح بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب . وتثبت السن بالطرق الرسمية المعروفة . ٣ — أن يكون مقيداً فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يرشح نفسه فى دائرتها ، وله محل إقامة فى نطاقها . ويلاحظ أن المشرع لم يتطلب حداً أدنى للإقامة . ٤ — أن يجيد القراءة والكتابة . ٥ — أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقا للقانون .

ويضاف إلى ذلك بطبيعة الحال ألا يكون المرشح قد أوقف حقه فى ممارسة الحقوق السياسية لسبب من الأسباب .

هذا وقد وضع المشرع أحكاماً خاصة بالنسبة لبعض فئات المواطنين، للظروف المحيطة بعملهم ، وهم :

أولا — أفراد القوات المسلحة والشرطة وأعضاء الهيئات القضائية : وهؤلاء لا يجوز لهم الترشيح قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم .

ثانياً — العمد والمشايخ ورؤساء الوحدات المحلية ومديرو المصالح ورؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الوحدات المحلية : ولا يجوز لهم الترشيح لعضوية المجالس المحلية للوحدات المحلية التى تدخل فى نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها .

ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة تعتبر الاستقالات المشار إليها فى الحالتين السابقتين مقبولة بمجرد تقديمها . (مادة ٧٥ فقرة أخيرة من القانونين) .

---

(١) والرقم واحد فى القانونين .

هذا وقد نظمت المواد من ٧٦ إلى ٨٦ من القانون كيفية تقديم طلبات ترشيح، وتشكيل اللجان التي تختص بالفصل في التظلمات، وآداب الدعاية الانتخابية، وأحكام النزول عن الترشيح، ومواعيد الانتخاب وتقصيرها. كما ناطت بالمحافظ المختص (وكان المشرع في القانون الملغى يجعل ذلك من سلطات الوزير المختص بالحكم المحلي) أن يعلن نتيجة الانتخاب، وأن يدعو المجالس المحلية إلى الاجتماع، « ويجب أن تجتمع هذه المجالس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان هـــذه النتيجة » . (مادة ٨٦ من القانونين) .

٢ — عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية :

أولا — المجالس الشعبية بالمحافظات: يشكل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من أربعة أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري . بالإضافة إلى عضو عن المرأة(١) . وقد وضع المشرع حكما خاصاً بالنسبة لمحافظات منطقة القناة، ومطروح، والوادي الجديد، وشمال سيناء وجنوب سيناء، والبحر الأحمر إذ يمثل كل مركز أو قسم إداري فيها بثمانية أعضاء مع مراعاة تمثيل المرأة مادة ١٠) .

ثانيا — المجالس الشعبية والمراكز : يشكل المجلس الشعبي المحلي لمركز من ثمانية أعضاء عن المدينة عاصمة المركز بالإضافة إلى عضو عن المرأة، ومن أربعة أعضاء عن كل وحدة من باقي الوحدات المحلية في نطاقه (مادة ٣٩) .

ثالثا — المجالس الشعبية بالمدن : يمثل كل قسم إداري في المدينة بثمانية

(١) كان نص القانون كما صدر لأول مرة ينص على أن أحد الأعضاء الأربعة من النساء . وأضيف هذا التصحيح فيما بعد على أنه خطأ « مادي » وهذا خروج صارخ على القواعد الدستورية المقررة ، لأن ما حدث يعتبر تعديلا حقيقيا وليس تصحيحا لخطأ مادي لجميع مواد التشكيل .

أعضاء بالإضافة إلى عضو عن المرأة، ويكون عدد الأعضاء فى المدينة ذات القسم الواحد ستة عشر عضواً بالإضافة إلى عضوين عن المرأة . (مادة ٤٧) .

رابعاً — المجالس الشعبية بالأحياء : تشكل على أساس تمثيل كل قسم إدارى بستة أعضاء بالإضافة إلى عضو عن المرأة (مادة ٥٩) .

خامساً — المجالس الشعبية بالقرى : يشكل المجلس المحلى للقرية من ستة عشر عضواً بالإضافة إلى عضو عن المرأة . على أنه إذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشتمل مجموعة من القرى المتجاورة ، تمثل القرية الرئيسية التى فيها مقر المجلس بأربعة أعضاء على الأقل ، وتمثل باقى القرى بعضو واحد على الأقل لكل منها . ولا يجوز فى جميع الأحوال أن يقل عدد أعضاء المجلس عن ستة عشر عضواً . (مادة ٦٦) وقد أضافت المادة ٢٩ من اللائحة التنفيذية إلى المبدأ السابق حكما احتياطياً بمقتضاه يتعين ألا يزيد عدد أعضاء المجلس القروى عن الرقم المشار إليه ، إلا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الأدنى المشار إليه ، (عضو واحد)[1] . وقد نصت المادة ٢٩ من اللائحة التنفيذية على أن يقوم كل ناخب باختيار العدد المقرر لكل محاس من بين المرشحين ، ويعلن انتخاب من يحوز على أكثر الأصوات ، بمراعاة الحد الأدنى المقرر لتمثيل كل قرية وبالنسبة المقررة للعمال والفلاحين والمقعد المخصص للمرأة » .

٣ — رئاسة المجالس الشعبية المحلية : لقد حقق القانون رقم ٥٢ لسنة

---

(١) ولما كان المشرع قد حدد عدد أعضاء مجلس القرية بستة عشر عضواً ، فإن سماح اللائحة التنفيذية بعدد يفوق العدد المقرر فى القانون ، يجعل شرعية الحكم محل شك ، لأن القاعدة الدستورية المسلمة أن اللائحة التنفيذية لا تستطيع أن تضيف جديداً إلى الأحكام المقررة فى القانون . وهذه الملاحظة تصدق على اللائحتين الجديدة والملغاة .

١٩٧٥ خطوة ثورية فى هذا المجال ، إذ جعل رئاسة المجالس المحلية ، بجميع مستوياتها ، لأحد أعضائها . فى حين أن القوانين السابقة – باستثناء القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧٢ — قد جعلت رئاسة المجالس المحلية لعضو معين . وقد سار قانون الحكم المحلى الجديد على ذات المنوال ، فقد نظم رئاسة المجالس المحلية على النحو التالى :

١ — المجلس الشعبى للمحافظة : ينتخب المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، من بين أعضائه، فى أول اجتماع لدور الانعقاد العادى ، ولمدة هذا الدور، رئيساً له ووكيلين «على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين». ويحل محل الرئيس عند غيابه ، كل من الوكيلين بالتناوب بينهما ، وتكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً إذ غاب الرئيس والوكيلان . وإذا خلا مكان أحدهم ، انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته . (مادة ١١)

٢ — المجلس الشعبى للمركز : ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه — فى أول اجتماع لدور الانعقاد العادى ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلا له،على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين . ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه . وإذا غاب الرئيس والوكيل ، تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته . (مادة ٤٠)

٣ — المجلس الشعبى للمدينة : ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه — فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى، ولمدة هذا الدور — رئيساً ووكيلا له ، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ، ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه. وإذا غاب الرئيس والوكيل ، تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً . وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته . (مادة ٤٨) .

٤ — المجلس الشعبي المحلي للحي: ينتخب المجلس الشعبي المحلي للحي من بين أعضائه — في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور — رئيساً ووكيلا له ، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين . ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه . وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً . وإذا خلا مكان أحدهما ، انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته (ماده ٦٠) .

٥ — المجلس الشعبي للقرية : ينتخب المجلس الشعبي المحلي للقرية من بين أعضائه — في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور — رئيساً ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين . ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه . وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً . وإذا خلا مكان أحدهما ، انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته (مادة ٦٧) .

ويتبين من العرض السابق ، أن المشرع قد التزم خطة موحدة فيما يتعلق برئاسة المجالس المحلية : فجعل الرئاسة والوكالة لمدة دور انعقاد واحد ، مع جواز إعادة الانتخاب ، وأوجب أن يكون أحد وكيلي المجلس الشعبي للمحافظة من العمال والفلاحين ، وأن يكون الرئيس أو الوكيل في المستويات الأخرى من العمال أو الفلاحين ، كما التزم « قاعدة الأكبر سناً » في حالة غياب الرئيس والوكيلين أو الوكيل .

المطلب الثاني
تشكيل المجالس التنفيذية

جرى المشرع منذ صدور القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، على أن يعهد بمهمة التنفيذ إلى مجلس من كبار العاملين بالوحدة المحلية ، وأطلق على المجلس تسمية جديدة هي « اللجنة التنفيذية » وعدل التسمية إلى « المجلس

التنفيذى ، فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . وفيما يلى تشكيل المجالس التنفيذية بمستوياتها الخمسة :

أولا — مستوى المحافظة : يشكل المجلس التنفيذى برئاسة المحافظ(١) وعضوية كل من : ١ — مساعدى المحافظ : ٢ — رؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح الحكومية والأجهزة والهيئات العامة فى نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية . وقد حددت المادة ٩٥ من اللائحة رؤساء المصالح الآتية : الداخلية، والتعليم، والصحة ، والإسكان والتعمير ، والزراعة والرى ، والشئون الاجتماعية ، والقوى العاملة ، والتموين والتجارة الداخلية ، والنقل ، والمواصلات ، والكهرباء ، والصناعة ، والثقافة والإعلام ، والسياحة ، والشباب والرياضة ، والأوقاف ، والأزهر ، والمالية ، ورؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة .

٣ — سكرتير عام المحافظة ، وهو أمين المجلس بقوة القانون .

وكان المشرع فى القانون الملغى يشرك رؤساء لجان المجلس المحلى بالمحافظة فى عضوية اللجنة المشار إليها ، مع إيراد تحفظ بمقتضاه ألا يخل ذلك بحقهم فى ممارسة الرقابة طبقـــاً لأحكام قانون الحكم المحلى ولائحته التنفيذية. ولكن يبدو أن التجربة لم تكن ناجحة، لأن القانون الجديد أسقط عضويتهم من المجلس . ويجتمع المجلس التنفيذى للمحافظة بدعوة من المحافظ مرة على الأقل كل شهر(٢) فى المكان الذى يحدده المحافظ (مادة ٣١).

(١) ويحل محل المحافظ فى رياسة المجلس التنفيذى ، من يملك الحلول محل المحافظ عند غيابه بصفة عامة ، وهو — وفقا المادة ٣٤ من القانون — أقدم مساعدى المحافظ وفقا لترتيب الأقدمية . وفى حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح « ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته » .

(٢) وكانت المدة أسبوعين فى القانون الملغى .

ثانيا — مستوى المركز : يشكل المجلس التنفيذى برئاسة رئيس المركز(١) ، وعضوية كل من :

١ — مديرى إدارات الخدمات والإنتاج بالمركز الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ، ورؤساء المدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز . وقد حددت المادة ٦٠ من اللائحة التنفيذية رؤساء الأجهزة التنفيذية الآتية : الداخلية والتعليم ، والصحة ، والإسكان والتعمير ، والزراعة والرى ، والشئون الاجتماعية ، والقوى العاملة والتموين والتجارة الداخلية ، والكهرباء ، والثقافة والأوقاف ، والمالية . والملاحظ أن المشرع قد وحد التمثيل بالنسبة إلى مستويات المراكز ، والمدن ، والأحياء فى القانونين الأخيرين المنظمين للحكم المحلى .

٢ — سكرتير المركز ويكون أميناً للجنة .

ويجتمع المجلس التنفيذى للمركز بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده (مادة ٤٥) .

ثالثا — مستوى المدينة : يشكل المجلس التنفيذى برياسة رئيس المدينة(٢) ، وعضوية كل من :

١ — مديرى إدارات الخدمات والإنتاج على النحو الذى سبق تحديده

---

(١) ووفقا للمادة ٤٤ من القانون ، يكون لكل مركز رئيس ، هو رئيس المدينة عاصمة المركز . وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس لمصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز ، على النحو الذى تبينه اللائحة التنفيذية . ويجوز — بقرار من المحافظ — تعيين نائب لرئيس المركز . ولرئيس المركز تفويضه فى بعض اختصاصاته .

ويحل نائب رئيس المركز محل رئيس المركز فى حالة غيابه . وفى حالة غيابهما يحل مأمور المركز محل رئيس المركز . ويباشر من يحل محل رئيس المركز جميع اختصاصاته .

(٢) وفقا للمادة ٥٥ من القانون يكون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة على النحو الذى تبينه اللائحة التنفيذية .

بالنسبة إلى مستوى المركز ، وفى حالة غياب رئيس المدينة يحل محله مأمور المركز.

٢ — سكرتير المدينة ويكون أمينا للمجلس .

ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده (مادة ٥٦) .

رابعاً — مستوى الحى : يشكل المجلس التنفيذى برئاسة رئيس الحى[1] وعضوية كل من :

١ — رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الحى على النحو الذى رأيناه بالنسبة إلى كل من المركز والمدينة .

٢ — سكرتير الحى ، ويكون أمينا للجنة .

ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده (مادة ٦٤) .

خامساً — مستوى القرية : يشكل المجلس التنفيذى برئاسة رئيس القرية[2]، وعضوية كل من :

١ — رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية الذين تحددهم اللائحة التنفيذية . ووفقا للمادة ٦١ من اللائحة التنفيذية ، يضم المجلس إلى عضويته رؤساء أجهزة : التعليم ، والشئون الاجتماعية ، والصحة ، والزراعة ، والإسكان والتعمير ، والداخلية .

---

(١) وفقا للمادة ٦٣ من القانون ، يكون لكل حى رئيس ، وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية . وفى حالة غياب الرئيس ، يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية (مادة ٦٤) .

(٢) وفقاً للمادة ٧٢ من القانون ، يكون لكل قرية رئيس تكون له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة إلى أجهزة وموازنة القرية ، وفى حالة غيابه يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية بالقرية (مادة ٧٣) .

٢ — سكرتير القرية ويكون أميناً المجلس .

ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين في المكان الذى يحدده (مادة ٧٣) .

ويتبين من العرض السابق التناظر في التشكيل بين المستويات الخمسة . كما أن المادة ٥٧ من اللائحة قد أجازت ضم رؤساء مصالح أخرى إلى المجالس التنفيذية لبعض الوحدات المحلية ، وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح المحافظ المختص .

المبحث الثانى

اختصاصات المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية

ونعرض فيما يلى ، أولا لاختصاصات المجالس الشعبية المحلية ، ثم لاختصاصات المجالس التنفيذية .

المطلب الأول

اختصاصات المجالس الشعبية المحلية

لما كان دستور سنة ١٩٧١ لم يتضمن تفصيلات محددة فى هذا الشأن بعكس دساتيرنا التى سبقته — وعلى النحو الذى أوضحناه فيما سبق — فإن المشرع قد اضطر إلى أن يضمن كلا من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والقانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ القاعدة العامة فى هذا الخصوص، والتى كانت ترد فى الدساتير عادة [1] . وبهذا الأسلوب ، يكون المشرع قد التزم الخطة التقليدية التى سار عليها منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ . ونرى أن نسير على ذات النهج الذى التزمه المشرع ، فنذكر الاختصاصات كما وردت فى القانون ، ثم كما وردت فى اللائحة التنفيذية .

(١) سبق أن أوردنا نص هذه المادة .

الفرع الأول

الاختصاصات كما وردت في القانون

١ - ٤ اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات

وردت اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات في المواد من ١٢ إلى ١٨ من القانون . أما المادة ١٧ فتتعلق بتمثيل المنتفعين . وقد عرضنا له فيما سبق. وأما المواد ١٤و١٥ و ١٦ فتنظم اختصاصات المجالس المشار إليها في المجالات المالية من حيث التصرف في أموالها لا سيما التصرفات المجانية (م - ١٤) والضوابط التي تحكم حق المجالس في الاقتراض (م - ١٥) وتقديم المعونة المالية والفنية والإدارية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية (م - ١٥) وسوف نعود إلى هذا الموضوع عند دراسة الاختصاصات المالية للمجالس المحلية . ونقف عندما ورد في المواد ١٢ و١٣ و ١٨ فقد ضمن المشرع هذه المواد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات في ثلاثة مجالات متميزة وهي :

١ - الاختصاصات الأصيلة للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات والتي تمارسها تلك المجالس ابتداء . ٢ - إختصاصات تلك المجالس في مجال إشرافها على المجالس المحلية الأخرى . ٣ - الاختصاصات الاستشارية لتلك المجالس ، وتعرض لها تباعاً وفقاً للترتيب السابق :

أولا . الاختصاصات الأصيلة للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات :

نص على هذه الاختصاصات في المادة ١٢ من القانون ، وقد سلك المشرع في هذه المادة سبيل التعميم ثم التخصيص . فنص صدر المادة على أن يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة - في حدود السياسة العامة للدولة - الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة وفقاً

للمادة ١٢ من القانون . كما يتولى المجلس الشعبي المحلي الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية . وواضح من صياغة المادة أن اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمحافظات في هذه المادة محصور في مجالات « الرقابة والإشراف والمتابعة » وهي النغمة التي اتبعها المشرع في قوانين الإدارة المحلية بعد القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

فالقانون الأول كان يجمل اختصاص المجالس المحلية في عبارتين هما « إنشاء وإدارة » المرافق المحلية . أما إبتداء من سنة ١٩٧١ ، وبعد أن فقد أعضاء التنفيذ عضوية المجالس المحلية ، فقد تضاءل دور المجالس الشعبية وانكمش في الرقابة بمختلف تسمياتها . ولن نمل التذكير بأن هذا ليس دور المجالس المحلية وفقا للمفهوم الصحيح لنظام الإدارة المحلية ، لأن المجالس المحلية هي « صاحبة » المرافق ، تنشئها وتديرها ولا تكتفي بالرقابة على من يديرونها . ورقابة المجالس الشعبية للمحافظات تنصرف إلى مجالين :

(ا) مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة : وبهذه الصياغة لا تقتصر رقابة المجلس على المشروعات والمرافق التي تدخل في اختصاص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ، بل تمتد لتشمل جميع المرافق المحلية في نطاق الوحدات التي تتكون منها المحافظة .

(ب) تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها : وذلك في نطاق الوحدات الخمس التي تتكون منها المحافظة .

ولعل المشرع وضع في اعتباره عندما خول المجلس الشعبي المحلي للمحافظة هذا الاختصاص الشامل ، أن المجلس المشار إليه يتكون من أعضاء منتخبين من جميع أجزاء المحافظة ، فهم يمثلون المحافظة بكافة مكوناتها .

بعد هذا الاختصاص الشامل ، أورد المشرع إختصاصات بذاتها « نصت عليها الفقرات من ١ إلى ١٣ من المادة ١٢ وذلك على النحو التالي :

١ — إقرار ومتابعة تنفيذ مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومشروع الحساب الختامى لها .

٢ — تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية ، ووضع القواعد التى تكفل تشجيع مدخرات المواطنين واستثمارها فى مشروعات تعود بالنفع العام على المحافظة ، وترفع معدل التنمية وتزيد فرص العمالة بها . وهذا النص المستحدث يشير إلى ظاهرة عجز التمويل الحكومى للمشروعات المحلية ، ويزكى ويشجع ظاهرة التمويل الذاتى ، والاعتماد على المبادرات الفردية والجماعية لأبناء المحافظة ، تلك الظاهرة التى لجأت إليها بعض المحافظين من تلقاء أنفسهم ، ودون الاستناد إلى نص قانونى واضح .

٣ — الموافقة على المشروعات العامة للتخطيط العمرانى بما يفى بمتطلبات الإسكان والتشييد والتعمير .

٤ — الموافقة على إنشاء المرافق التى تعود بالنفع العام على المحافظة . وهذا هو الاختصاص الأصيل للمجالس الشعبية على مستوى المحافظات . وحرفية النص تقصر دور المجلس على « الموافقة » على المشروعات التى يعدها المجلس التنفيذى . ولكن يمكن عن طريق التفاهم بين المجلسين أن يتقدم المجلس الشعبى بما يشاء من مقترحات ، ولكن يتعين أن يدرسها المجلس التنفيذى أولا وأن يتقدم بمقترحاته إلى المجلس الشعبى .

٥ — إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية ، وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائى . وتجسد هذه الفقرة المستحدثة ظاهرة اهتمام الدولة « بالأمن الغذائى » للمواطنين ، وهذا الاختصاص يخرج من نطاق الخدمات إلى مجال الإنتاج .

٦ — فرض الرسوم ذات الطابع المحلى - بعد موافقة المحافظ - وكذلك

اقتراح فرض الضرائب أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها . وسوف نعود إلى دراسة هذا الاختصاص فيما بعد عند دراسة الموارد المالية للمجالس المحلية .

٧ — دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها .

٨ — إصدار التوصيات فى المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلى . وتؤكد صياغة هذه الفقرة الطابع المركزى لمرفق الأمن كما ذكرنا من قبل .

٩ — إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير فى كافة المجالات . وهو اختصاص مستحدث وإن كان يدخل فى عموم إختصاصات المجالس المحلية للمحافظات .

١٠ — إنشاء مناطق حرة أو شركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى أو أجنبى بعد موافقة الهيأة العامة للاستثمار العربى والأجنبى والمناطق الحرة ، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة . وهذه الفقرة قد جمعت بين خليط من الاختصاصات غير المتجانسة :

(ا) فهى قد أشارت أولا إلى « المناطق الحرة » والمفروض أن نظام المناطق الحرة يمثل مشروعات قومية لا محلية ، وبالتالى فإن المفروض أن تتبع الوزارات المركزية مباشرة .

ولكن لعل المشرع أراد أن « ينشط » « ويدعم » بعض المحافظات لتكون أقدر على الوفاء بالتزاماتها ، فجعل من حقها إنشاء مناطق حرة ، وقد تجلى ذلك لأول مرة فى محافظة بور سعيد ، ثم محافظة السويس .

(ب) «إنشاء شركات استثمار مشتركة مع رأسمال عربى أو أجنبى» وما قلناه فى الفقرة (ا) يصدق أيضا على الفقرة (ب).

(جـ) القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة. وفكرة المشروع المشترك بين الوحدات المحلية قد وردت فى جميع القوانين المنظمة للإدارة المحلية منذ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠.

١١ — مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة والتى لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها. وقد ورد هذا الحكم أيضا فى قوانين الإدارة المحلية السابقة.

١٢ — الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والاشتراك فى الندوات والمناقشات والدراسات التى تجريها السلطات المركزية. ويلاحظ أن هذه الفقرة لم تشر إلى المؤتمرات الدولية التى تعقد لدراسة شئون الإدارة المحلية. ومن ثم يكون الاختصاص بالمشاركة فيها متروكا للحكومة المركزية.

١٣ — التوصية بتطوير وتعديل القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على مصالح المجتمع المحلى.

وبعد أن أورد المشرع هذه القائمة من الاختصاصات عقب عليها بقوله: «وللمجلس الشعبى المحلى إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة.» وتشير هذه الفقرة إلى ما يطلق عليه الفقهاء تسمية «الاختصاصات الضمنية» فالمجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يصدر كافة القرارات التى تمكنه من ممارسة ما ورد فى الفقرات الـ ١٣ السابقة.

هذا وقد أوجبت الفقرة الأخيرة من المادة ١٢ على رئيس المجلس الشعبى المحلى أن يبلغ «قرارات المجلس وتوصياته واقتراحاته» إلى المحافظ خلال

سبعة أيام من تاريخ صدورها . وإذا كان هذا الحكم قد ورد فى المادة ١٢ من القانون ، فإنه يسرى بالنسبة إلى جميع الحالات التى يصدر فيها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة قرارات أو توصيات أو اقتراحات ، والتى يستمد المجلس إختصاصه فيها من مواد أخرى غير المادة ١٢ .

ويلاحظ أخيراً أن معظم اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات والمنصوص عليها فى المادة ١٢ السابقة تندرج تحت طائفة الموافقة أو التوصية ، وقليل منها ما يخول المجلس حق إصدار « قرارات » بالمعنى الفنى لهذا الاصطلاح .

ثانياً — اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات فى مجال الإشراف على المجالس المحلية الأخرى فى نطاقها : حددتها المادة ١٣ من القانون على النحو التالى : « يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة — بالنسبة للمجالس الشعبية الأخرى فى نطاق المحافظة وطبقا للقواعد المقررة فى هذا القانون ولائحته التنفيذية — بما يأتى :

(ا) الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس .(ب) التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية (جـ) الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها . ويبلغ رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة قرار المجلس فى هذه المجالات إلى المحافظ خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها . »[1]

وواضح من قراءة النص أن سلطة المجلس فى هذه الحالات ليست واحدة : فهى تتدرج من الإشراف والرقابة ، إلى حد التصديق والاعتراض والموافقة . وفى هذه الحالة الثانية ، يصبح مجلس المحافظة سلطة رئاسية بالنسبة للمجالس المحلية . بمعنى أن القرارات التى يتعين تصديق أو موافقة المجلس

(١) وتقابل هذه المادة — مع خلاف طفيف فى الصياغة — المادة ١٢ من القانون الملغى .

عليها لا تنفذ إلا بعد إتمام التصديق أو الموافقة . وكذلك فإن اعتراض مجلس المحافظة على قرار مما يحق له الاعتراض عليه، يعطل تنفيذ القرار المعترض عليه ، وذلك حتى يمكن إزالة أسباب الاعتراض .

وقد أوجب المشرع على رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ، إبلاغ قرارات المجلس فى هذا الصدد إلى المحافظ ، خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها (وكانت المدة ثلاثة أيام فى القانون الملغى) ، للعمل على إزالة أسباب الخلاف بين المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ، والمجالس الشعبية المحلية الأخرى .

ثالثاً — منحت المادة ١٨ من القانون [١] المجالس الشعبية للمحافظات سلطة استشارية واسعة فى كل ما يتعلق بشئون المحافظة حيث تقول : « يبدى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة رأيه فى الموضوعات التى يرغب المحافظ أو الوزراء المختصون استشارته فيها . وعلى المحافظ أن يعرض على مجلس المحافظين رغبات المجلس الشعبي المحلي التى لا يمكن تنفيذها على مستوى المحافظة » . ويلاحظ أن النص الجديد قد نقل هذا الاختصاص إلى مجلس المحافظين ، بعد أن كان القانون القديم يجعله لرئيس الجمهورية . ولكن النص الجديد قيد ما يعرض على مجلس المحافظين بالرغبات التى لا يمكن تنفيذها على مستوى المحافظة .

٢ — ٤ إختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمراكز

نصت عليها المادة ٤١ [٢] من القانون ، وهى اختصاصات يغلب عليها طابع الرقابة والإشراف والمتابعة والتنسيق بين نشاطات المجالس المحلية فى نطاق المركز . تقول المادة المشار إليها : « يتولى المجلس الشعبي المحلي

(١) تقابل المادة ١٩ من القانون الملغى .

(٢) وكانت تحمل ذات الرقم فى القانون الملغى .

للمركز فى نطاق السياسة العامة للمحافظة ، الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز ، والتصديق على قراراتها فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز . ويختص فى حدود القوانين واللوائح بما يأتى :

١ — إقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروع الحساب الختامى . ٢ — تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها . ٣ — اقتراح إنشاء مختلف المرافق التى تعود بالنفع العام على المركز . ٤ — تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها . ٥ — الموافقة[1] على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير فى كافة المجالات . ٦ — الموافقة[2] على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية بالمركز ورفع كفاءة العمل بها . ٧ — اقتراح خطط رفع الكفاية الإنتاجية .

ويتبين من هذا العرض أن المجلس يملك سلطة حقيقية نهائية فى خصوص ما ورد بالفقرات رقم ١ ، ٢ ، ٤ ، ٥، ٦ . أما ما عدا ذلك فإن سلطة المجلس تقف عند حد الاقتراح على السلطات المختصة بإصدار القرار .

هذا وللمجلس المحلى للمركز سلطة التصرف بالمجان فى أمواله الثابتة أو المنقولة فى الحدود المقررة فى المادة ٤٢ من القانون .

٣ — § اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمدن

تمارس مجالس المدن الاختصاصات التى ورد النص عليها فى المادة ٤٩

(١ و ٢) وكانت فى القانون الملغى « اقتراح » .

من القانون (وكانت تحمل ذات الرقم فى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥) وهى :

أولا — الرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها ، وذلك إذا قسمت المدينة إلى أحياء بطبيعة الحال .

ثانيا — الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق المدينة .

ثالثا — ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها فى المادة ٤١ فى البنود من ١ إلى ٧ . وهذه المادة — كما رأينا — تحدد اختصاصات المجالس المحلية للمراكز . ومن ثم فإن المجلس الشعبى المحلى للمدينة يمارس تلك الاختصاصات على مستوى المدينة .

٤ — § اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للأحياء

وقد حددتها المادة ٦١ من القانون (وهو ذات الرقم فى القانون الملغى) على نحو شبيه باختصاص مجلس المدينة إلى حد ما حيث تقول : « يتولى المجلس الشعبى المحلى للحى فى نطاق السياسة العامة للمدينة ، الرقابة والإشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الحى ، ويختص فى حدود القوانين واللوائح بالمسائل المنصوص عليها فى البنود من ١ إلى ٧ من المادة ٤١ على مستوى الحى » .

٥ — § اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للقرى

حددت هذه الاختصاصات المادة ٦٨ من القانون (وهو ذات الرقم فى القانون الملغى) وقد سلكت فى هذا السبيل ، أسلوب التعميم ، ثم التخصيص : فالمجلس الشعبى المحلى للقرية يتولى بصفة عامة ، « وفى نطاق السياسة العامة للمركز ، الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاقه » . ويمارس المجلس المحلى بصفة خاصة — وفى حدود القوانين واللوائح — الاختصاصات التالية :

١ — اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانيا .

٢ — اقتراح[1] مشروع الموازنة وإقرار مشروع الحساب الختامى. وكانت الفقرة المقابلة من القانون الملغى تضيف إلى ذلك « إقرار الخطة السنوية ومتابعة تنفيذها » وهو انتقاص من سلطات القرية كما ذكرنا .

٣ — إقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية فى نطاق القرية لرفع مستواها .

٤ — العمل على نشر الوعى الزراعى بما يحقق تحسين وتنويع الإنتاج الزراعى .

٥ — إقتراح إنشاء مختلف المرافق العامة بالقرية .

٦ — العمل على محو الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية . وهو اختصاص استحدثه القانون الجديد ، وفيه إشارة واضحة للمشكلتين الرئيسيتين اللتين تعانى منهما القرية ونعنى بهما ، إنتشار الأمية ، والانفجار السكانى .

ويتضح من هذا العرض أن المشرع حصر اختصاص المجلس أساساً فى مجالين : الرقابة والإشراف من ناحية ، وتقديم الاقتراحات من ناحية أخرى . فى حين أن مجلس القرية فى ظل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كان يمارس اختصاصاته فى المجالات المحلية ، بذات أسلوب مجلس المدينة .

بل إن المشرع — بدلا من تدعيم اختصاص القرية وهى أساس نظام الإدارة المحلية فى العالم كله — انتقص من اختصاص المجلس القروى فى القانون الجديد فى مجالين : فقد قصر اختصاص المجلس الشعبى فى مجال الموازنة على مجرد « الاقتراح » بعد أن كان « الإقرار » وهذا تراجع رهيب

---

(١) وكانت فى القانون الملغى « الإقرار » وهو انتقاص لامبرر له لاختصاص القرى وهى التى كانت وما تزال تمثل ثغرة فى نظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلى المدعى ! !

لا يبرره نقص الكفايات فى القرى . أما الأمر الآخر ، فهو حذف اختصاص المجلس فى خصوص « إقرار الخطة السنوية ومتابعة تنفيذها . » وكان رأينا وما يزال أن الإدارة المحلية فى العالم أجمع أساسها « القرية » ولهذا فيجب أن توضع على مستوى المدينة كما كان الشأن فى ظل قانون « الإدارة » المحلية الأول رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

الفرع الثانى

الاختصاصات كما وردت فى اللائحة

جرى المشرع فى القوانين المتتالية المنظمة للإدارة المحلية على تحديد اختصاصات المجالس المحلية فى مجموعه ، وترك اللائحة التنفيذية مشكلة توزيع المرافق المحلية بين الوحدات الخمس ، وهو ما تكفل به الباب الثانى من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلى الجديد ، وذلك فى المواد من ٥ إلى ٢٧ منها . وفيما يلى نعرض هذه الاختصاصات بذات الترتيب الذى ورد فى اللائحة المشار إليها .

أولا — شئون التعليم

مادة ٥ — تتولى الوحدات المحلية كل فى دائرتها وفق خطة وزارة التعليم إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس عدا المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية وذلك على النحو التالى :

المحافظات : المدارس الفنية ودور المعلمين والمعلمات التى تخدم أكثر من مركز .

المراكز : المدارس الثانوية العامة والثانوية الفنية التى تخدم وحدات المركز .

المدن والأحياء : المدارس الثانوية العامة التى تخدم دائرة المدينة أو الحى .

المدارس الإعدادية والابتدائية ومراكز التدريب المحلية .

القرى : المدارس الإعدادية والابتدائية التى تخدم دائرة الوحدة .

ولكل وحدة من الوحدات المحلية فى سبيل ذلك وفى حدود الخطة التى تضعها المحافظة مباشرة :

— تحديد مواقع المدارس — وتوزيع وفتح الفصول اللازمة للتوسع فى التعليم .

— الترخيص بإنشاء مدارس وفصول خاصة وتحديد مسئوليتها فى ضوء السياسة العامة للتعليم وتحديد المصروفات المدرسية لها ومنح الإعانات المستحقة لكل مرتبة منها . على أن تعتبر من المدارس الخاصة دور الحضانة التابعة والملحقة بالمدارس .

— الإشراف على تطبيق المناهج المقررة وتقديم الاقتراحات الخاصة بتعديلاتها وفقاً لما يسفر عنه التطبيق وما تقتضيه البيئة المحلية .

— تحديد مواقيت الجدول المدرسى بما لا يتعارض مع الساعات المقررة فى الخطة الدراسية .

إنشاء وتجهيز وإدارة المكتبات المدرسية والأندية الرياضية المدرسية .

— تحديد مواعيد الأجازات المدرسية طبقاً للظروف المحلية ، مع مراعاة بدء السنة الدراسية المقررة .

— دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتعليم الكبار وتنفيذها .

— الإشراف على امتحانات النقل فى المدارس وفى المواعيد التى تحددها المحافظة على أن تشرف المحافظة على امتحانات الشهادة الابتدائية والشهادة الإعدادية .

— تدبير وتنظيم وسائل التغذية للتلاميذ .

ومع مراعاة قانون الجامعات ولائحته التنفيذية يؤخذ رأى المحافظة فى إنشاء الجامعات والكليات والمعاهد العليا أو نقلها .

ومع مراعاة ماجاء بالمادة ٣١٧ من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٧٩ يتم التنسيق بين المحافظة ورئيس الجامعة حول أمور أمن الجامعة ورعاية الطلاب بها .

وهذه الفقرة الأخيرة من مستحدثات قانون الحكم المحلي الجديد ، علماً بأن الجامعات تعتبر من المرافق العامة القومية ، وإن كانت توجد إقليمياً في محافظة من المحافظات شأنها في ذلك شأن المتحف القومي أوحدائق الحيوان بالجيزة .. إلخ . ولكن نظراً لمشاكل الجامعات واتصالها باختصاصات المحافظ في مجال الإسكان والمواصلات والثقافة.. الخ فإن التنسيق مطلوب بين المحافظ وبين إدارة الجامعة المختصة .

ثانياً — الشئون الصحية

مادة ٦ : تتولى الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها الشئون الصحية والطبية وإنشاء وتجهيز وإدارة الوحدات الطبية في إطار السياسة العامة وخطة وزارة الصحة . ويحدد اختصاص كل وحدة على الوجه الآتي :

أولا — المحافظات : المستشفيات العامة والعيادات الشاملة ، مستشفيات طب العيون ، مستشفيات ومستوصفات الصدر ووحدات مكافحة الدرن المجموعية ، مستشفى الحميات ، مستشفيات ووحدات أمراض الجذام ، مستشفيات ووحدات الصحة النفسية والعقلية ، مشروعات التأمين الصحي ومستشفياته ، مراكز ووحدات الإسعاف الطبي ، وحدات التثقيف الصحي ، مدارس التمريض ، معامل الصحة العامة ، المجلس الطبي للمحافظة ، المكاتب التنفيذية لتنظيم الأسرة ، المخازن الإقليمية ، مجموعات الصحة المدرسية بعواصم المحافظات ، تفاتيش ومجموعات ووحدات مكافحة البلهارسيا والملاريا ، الترخيص بإنشاء المستشفيات الخاصة ومنح التسهيلات لإنشائها وتحديد أجر العلاج بها والتفتيش عليها .

وكذلك تتولى المحافظات الإشراف على المستشفيات التعليمية ومستشفيات المؤسسات العلاجية .

ثانياً — المراكز والمدن : المستشفيات المركزية والعيادات الشاملة ، مراكز رعاية الطفولة والأمومة ، وحدات الصحة المدرسية ، وحدات الإسعاف الطبي ، مكاتب الصحة ومراكز تنظيم الأسرة ، المجلس الطبي للمركز ، وحدات علاج الأمراض المستوطنة ، مراكز فحص المشتغلين بالأغذية ومراكز تطعيم المسافرين .

ثالثاً — الأحياء : مكاتب الصحة ومراكز تنظيم الأسرة وعيادات الأحياء ووحدات العلاج والإسعاف الطبي وغيرها من الوحدات الصحية التي تؤدي الخدمة على مستوى الحي .

رابعاً — القرى : المجموعات الصحية والوحدات الريفية ، وحدات رعاية الأمومة والطفولة ووحدات رعاية تنظيم الأسرة .

ثالثاً — شئون الاسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية

مادة ٧ : تتولى المحافظة في مجال الإسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية دراسة ومراجعة مشروعات التخطيط العمراني في دائرتها والموافقة على الخطط المتعلقة بالإسكان والمرافق واعتماد تصميم المشروعات والتصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلي، طبقاً للقواعد التي يضعها مجلس المحافظين، وتمويل وإنشاء مشروعات الإسكان الاقتصادي .

وتباشر الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها الأمور الآتية :

— تقرير احتياجات مواد البناء والعمل على توفيرها ووضع قواعد توزيعها .

— إنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة عمليات المياه والصرف الصحي

ومراكز الصيانة وإنشاء مزارع الجارى ومشروعات إنتاج السماد العضوى وذلك بالنسبة للمشروعات التى تخدم المحافظة .

— تخطيط وإنشاء المتنزهات العامة وشق الطرق والشوارع ورصفها وصيانتها وتنفيذ أعمال تحسين البيئة والنظافة العامة وإحكام الرقابة على مرفق النظافة والعاملين به وتدعيمه بالمعدات والتجهيزات اللازمة .

— تنفيذ القوانين والاشتراطات الخاصة المتعلقة بإنشاء الأسواق العامة والسلخانات (المجازر) والجبانات .

— تطبيق القوانين والأحكام واللوائح المتعلقة بأعمال التنظيم وتقسيم الأراضى والمبانى وخاصة فيما يتعلق بمطابقة المبانى للمواصفات والاشتراطات اللازمة وإصدار التراخيص الخاصة بذلك بما فيها تراخيص البناء والهدم ، وإحكام الرقابة على إشغالات الطرق ومنح التراخيص الخاصة بذلك .

— الإشراف على الجمعيات التعاونية للاسكان .

— تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بتراخيص الملاهى والمحال العامة والصناعية والتجارية والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة والباعة الجائلين .

— المحافظة وفقاً لأحكام القانون على أملاك الدولة العامة والخاصة وإدارتها وتنظيم استغلالها والتصرف فيها ومنع التعديات عليها .

— فحص ومراجعة واعتماد الإجراءات الخاصة بزوائد وضوائع التنظيم والتصرف فيها . وتكون القرارات الصادرة من الوحدات المحلية للقرى فى هذا الشأن نهائية إذا لم تتجاوز قيمة هذه الزوائد أو الضوائع ٥٠٠٠ جنيه وتكون القرارات الصادرة من الوحدات المحلية للمراكز والمدن والأحياء نهائية إذا لم تتجاوز القيمة ١٠٠٠٠ جنيه ، ويجب الحصول على موافقة المحافظة فيما زاد على هذين الحدين .

— تنفيذ قواعد الانتفاع المؤقت بالأراضى الفضاء المملوكة للحكومة .

رابعاً — الشئون الاجتماعية

مادة ٨ : تتولى المحافظة إنشاء وتجهيز وإدارة المؤسسات الاجتماعية ومراكز التكوين المهنى ومراكز ومؤسسات التأهيل الاجتماعى ومؤسسات الدفاع الاجتماعى للأحداث وبرامج المراقبة الاجتماعية والرعاية اللاحقة ومراكز التدريب ، وكذلك الإشراف على أنشطة معونة الشتاء والأسر المنتجة .

وتباشر الوحدات المحلية الأخرى إنشاء وتجهيز وإدارة الوحدات الاجتماعية وإدارة المؤسسات الاجتماعية التى ترى المحافظة إسناد إدارتها لها وتنفيذ تدابير المراقبة الاجتماعية للأحداث والمراقبة اللاحقة لخريجى تلك المؤسسات .

وتتولى كل وحدة من الوحدات المحلية فى حدود اختصاصها شئون التنمية والرعاية الاجتماعية فى إطار السياسة العامة التى تضعها وزارة الشئون الاجتماعية وعلى الأخص ما يلى :

— اتخاذ كافة التدابير الخاصة بإيواء وتوطين المواطنين فى حالات الكوارث والنكبات العامة وإغاثتهم وصرف المساعدات العاجلة لهم عن الخسائر فى الأرواح والأموال فى حدود الاعتمادات المقررة ورعاية أسر المجندين والشهداء والمصابين والمعوقين .

— وضع وتنفيذ خطة التوعية الأسرية ودراسة والبت فى طلبات إنشاء مكاتب التوجيه الأسرى والمؤسسات الإيوائية ودور الحضانة وطلبات الرعاية البديلة .

— تدريب العاملين بالقطاعين الحكومى والأهلى وإجراء البحوث

الميدانية والمسوح الاجتماعية التى يتقرر إجراؤها وإعداد الاحصائيات الخاصة بكافة الانشطة الاجتماعية .

— تطبيق وتنفيذ قانون الخدمة العامة من خلال تدريب المكلفين وتوزيعهم والاشراف عليهم ومنح شهادات تأدية الخدمة والاستثناء منها .

— تنمية الوعى التأمينى لدى المواطنين وتوعيتهم وإرشادهم .

— مساندة وتشجيع الجهود لدعم مجتمع المنتجين وذلك بإتاحة وسائل الإنتاج المختلفة للمواطنين وتسهيل تقديم القروض الانتاجية والاجتماعية لمحدودى الدخل .

— تنفيذ القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن المؤسسات والجمعيات الخاصة . . وتعتبر المحافظة هى الجهة الإدارية المختصة فى تطبيق أحكامه ، وتتولى إجراءات شهر تلك المؤسسات والجمعيات وتوزيع الإعانات التى تدرج بالصندوق الفرعى بالمحافظة عليها ومنح تراخيص جمع المال وتقرير الإعانات الجديدة والانشائية والتأثيثية ومراجعة قرارات مجالس إدارتها واعتمادها . ويمارس المحافظ سلطات الدمج والحل وتعيين المديرين ومجالس الادارات المؤقتة وتصفية ما يتقرر حله من تلك الجمعيات .

— التفتيش الفنى والمالى على كافة المؤسسات والوحدات الاجتماعية الأهلية والحكومية وإجراء التنسيق اللازم بين مشروعاتها .

خامساً — شئون التموين والتجارة الداخلية

مادة ١ — تتولى الوحدت المحلية جميع ما يتعلق بشئون التموين والتجارة الداخلية وذلك على النحو التالى :

أولا — المحافظات : تشكيل لجان التسعيرة . — وضع القواعد الخاصة بتوزيع المواد والسلع التموينية ومراقبة توزيعها . — مراقبة كفاية المواد والسلع التموينية ومتابعة توفيرها . — تحديد أسعار المواد والسلع وفقاً

بالأسس التى تضعها لجنة التسعيرة العليا — القيام بأعمال الرقابة على تداول السلع وتخزينها وتطبيق التسعيرة الجبرية — البت فى طلبات تنازل تجار التجزئة والمخابز ومستودعات الدقيق وما يماثلها عن توزيع المواد التموينية المعهود إليهم توزيعها أو إعدادها . — الاشراف على فروع شركات القطاع العام للتموين والتجارة الداخليـة التى تقوم بالبيع للمستهلك مباشرة وكذلك الاشراف على الجمعيات التعاونية الاستهلاكية . وتعتبر المحافظة هى الجهة الإدارية المختصة فى تطبيق أحكام القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٥ ـ إنشاء وإدارة المجازر والمخابز الآلية والشون العامة . ـ الإشراف على الغرف التجارية بالمحافظة .

ثانياً — المراكز والمدن والأحياء والقرى : توزيع السلع والمواد التموينية والشعبية عدا المقرر توزيعها بالبطاقات التموينية ، وذلك فى حدود الحصة المقررة لكل وحدة ووفقاً للقواعد التى تضعها المحافظة فى هذا الشأن . — إنشاء وإدارة المجازر والمخابز والشون ومخازن التبريد واعتماد إنشاء ما قد يقيمه القطاع الخاص من هذه المشروعات ومنح التراخيص المتعلقة بمستودعات الدقيق للتجزئة ومطاحن البن وما فى حكمها وذلك وفقاً للقواعد التى تضعها المحافظة فى هـذا الشأن فى حـدود الحصة الإجمالية المقررة . — توفير المواد والسلع التموينية وضمان سلامة توزيعها — إنشاء وإدارة مكتب السجل التجارى ومكاتب دمغ المصوغات والموازين بالتنسيق مع وزارة التموين والتجارة الداخلية .

سادساً — الشئون الزراعية

مادة ١٠ : تتولى الوحدات المحلية كل فى حدود اختصاصها طبقاً للسياسة الزراعية والخطة العامة للدولة والتركيب المحصولى للشئون الزراعية التالية :

— تنظيم الخدمات الزراعية والبيطرية وإنشاء خدمات جديدة وبوجه خاص : تجميع الحيازات وتنفيذ نظام الدورة الزراعية طبقاً للسياسة العامة للدولة — تنفيذ نظام البطاقة الزراعية واستخدامها — تنفيذ برامج مقاومة الآفات الزراعية طبقاً لسياسة الدولة — العمل على توفير الآلات الزراعية للجمعيات التعاونية — الإرشاد الزراعى بالتنسيق مع الأجهزة الفنية بوزارة الزراعة — مراقبة المشاتل المحلية — مراقبة الإتجار فى البذور — تنفيذ الحجر الزراعى الداخلى — تنمية الثروة الخشبية — جمع الإحصاءات الزراعية والحيوانية — توزيع الأعلاف الحيوانية طبقاً لظروف كل وحدة وفى حدود الكمية المخصصة لها — الأعمال الفنية الخاصة بالمجازر والكشف على اللحوم — تنمية الثروة الحيوانية والداجنة فى الإنتاج والتسويق — تنمية الثروة المائية فى الإنتاج والتسويق واستغلال المسطحات المائية — إنشاء وتجهيز وأداة كل من : — المتاحف والمعارض الزراعية والبيطرية — الوحدات الزراعية والبيطرية — المستشفيات والمعامل البيطرية الإقليمية — وحدات إنتاج الثروة الحيوانية والداجنة — وتشرف كل وحدة محلية على نشاط بنك الائتمان الزراعى بدائرتها . . وعلى الجمعيات التعاونية الزراعية والثروة المائية ومشروعات وجمعيات الإصلاح الزراعى — وتعتبر المحافظة هى الجهة الإدارية المختصة لتلك الجمعيات — ويمارس المحافظ عليها سلطات الوزير المختص .

سابعاً — استصلاح الأراضى

مادة ١١ : تتولى المحافظة القيام باستصلاح الأراضى داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة إلى مسافة كيلو مترين ، فى إطار السياسة العامة وفى ضوء برامج حصر الأراضى وتمويل مشروعاته ، وللمحافظة فى سبيل ذلك : تقرير قواعد توزيع الأراضى بعد استصلاحها وتزويدها بالمرافق العامة وذلك دون التقيد بالقواعد المنصوص عليها فى القوانين واللوائح

المعمول بها فى هذا الشأن ، على أن تعطى أولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين فى دائرتها ممن يعملون بالزراعة ، ويحظر التوزيع على موظفى الدولة أو من له عمل أو مهنة أخرى غير الزراعة ، وذلك فى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس المحافظين — دراسة أساليب توفير مقومات استصلاح الأراضى ، ورفع كفاءة وإمكانيات تنفيذ المشروعات الخاصة بذلك بما يحقق أهداف الدولة فى مجال الثورة الخضراء .
— تنفيذ البرامج المتعلقة بخلق مجتمعات جديدة وبإنشاء المرافق العامة والخدمات فى مناطق استصلاح الأراضى — إنشاء وإدارة المجمعات الزراعية فى تلك المناطق — تنفيذ سياسة التوطين فى الأراضى المستصلحة بهدف تحقيق توزيع الكثافة السكانية المتمركزة فى المدن — التصرف فى الأراضى المستصلحة وفقاً لأحكام القانون والقواعد التى يضعها مجلس المحافظين على أن تؤول حصيلة التصرف فى تلك الأراضى إلى الحساب الخاص المنصوص عليه فى المادة ٣٦ من القانون لتخصيصها لأغراض استصلاح الأراضى على مستوى المحافظة .

ثامناً — شئون الرى

مادة ١٢ : تباشر المحافظة فى إطار السياسة العامة والقواعد التى تضعها وزارة الرى ما يأتى : صيانة وتطهير المجارى المائية التى تخدم المحافظة — صيانة المصارف التى تقع بكاملها داخل المحافظة — تشغيل وصيانة محطات الرى والصرف التى تخدم زمام المحافظة — استغلال المياه الجوفية بدق الآبار اللازمة ، وتركيب الطلمبات فى المواقع ، وكذلك أعمال صيانة الآبار — تطهير وصيانة مجارى الرى والصرف الخصوصية — الإشراف على تنفيذ المناوبات باعتبار الظروف والمتغيرات الطارئة التى توجب إدخال بعض التعديلات على المناوبات — تحويل المساقى والمصارف الخصوصية

إلى مجارى عمومية — إزالة التعديات والمخالفات المتعلقة بالرى والصرف وتجريف التربة — الموافقة على إنشاء مشروعات الرى والصرف الجديدة .

كما تتولى المحافظة تنفيذ وإدارة الأعمال الخاصة بالمساحة وذلك على الوجه الآتى :

الخدمات المساحية — الأعمال المساحية المتعلقة بطلبات الشهر العقارى — إجراءات تنفيذ قانون السجل العينى وفق الخطة التى يقرها مجلس إدارة صندوق السجل العينى — أعمال تنفيذ قوانين الإصلاح الزراعى — إزالة التعديات على أملاك الدولة — إجراءات فصل الحدود بين أملاك الدولة وأملاك الأهالى — أعمال حصر الزراعات واستخراج مسطحاتها لموافاة وزارة الزراعة بها .

تاسعاً : القوى العاملة والتدريب المهنى

مادة ١٣ : تتولى المحافظة تنفيذ سياسات القوى العاملة والتدريب المهنى بما يكفل توفير احتياجاتها من القوى العاملة . وتباشر الوحدات المحلية كل فى حدود اختصاصها الشئون الآتية :

فى مجال تخطيط وتنمية القوى العاملة :

تنفيذ الخطط المتعلقة بتنظيم الاستخدام على أساس مبدأ تكافؤ الفرص، وتلك التى تتصل بالتوجيه والتدريب والتأهيل المهنى وقياس مستوى المهارة — إجراء الدراسات الخاصة باحتياجات سوق العمل المحلى من العمالة ، وجمع ما يلزم لذلك من بيانات — إجراء الدراسات اللازمة لتحديد الاحتياجات والإمكانيات التدريبية على المستوى المحلى ، تكوين اللجان الاستشارية الخاصة برسم سياسة الاستخدام المحلية والتدرج الصناعى والتدريب المهنى ، واقتراح تحديد الأجور — بحث طلبات التشغيل الإضافى للمنشآت .

في مجال رعاية القوى العاملة :

تنفيذ القوانين المتعلقة بالعمل ، والقوى العاملة ـ تنفيذ الخطط المتعلقة برعاية وحماية القوى العاملة بما يحقق الاستقرار في علاقات العمل — إجراء البحوث والدراسات المتعلقة بشروط وظروف العمل — إنشاء وتجهيز وإدارة مكاتب العمل الميدانية — مباشرة الإجراءات الخاصة بانتخابات أعضاء مجالس الإدارة المنتخبين — تنسيق الخدمات العمالية — السعي لإبرام العقود المشتركة — التأكد من توافر وسائل واشتراطات الأمن الصناعي وتدريب الأفراد اللازمين لاستخدام هذه الوسائل — غلق المنشأة كلياً أو جزئياً أو إيقاف إدارة آلة أو أكثر حتى تزول أسباب الخطر إذا امتنع صاحب العمل عن تنفيذ احتياطات الأمن الصناعي — وضع خطة الندوات التي تهدف إلى توعية طرفي الإنتاج بالسبل التي تكفل الاستقرار في علاقات العمل - إصدار تراخيص العمل للأجانب في حدود القانون — تقرير الأعداد اللازمة من العمال الموسميين للعمل بالمشروعات المحلية بالاتفاق مع جهاز العمال الموسميين مع رعايتهم صحياً واجتماعياً .

عاشراً : شئون الثقافة والإعلام

مادة ١٤ : تعمل الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها على تيسير سبل الثقافة للمواطنين لربطهم بالقيم الفكرية والروحية والأخلاقية للمجتمع وكذلك تنمية المواهب في شتى مجالات الفكر والفن ، وذلك بإنشاء وإدارة المتاحف ودور الكتب العامة ودور العرض والمسارح ومنح التراخيص الخاصة بها ومراقبة نشاطها . وتتولى المحافظة مباشرة ما يأتي :

— إنشاء وتجهيز وإدارة قصور وبيوت وقوافل الثقافة ، للعمل على نشر الثقافة في التجمعات الطلابية والعمالية والفلاحين — تشجيع إقامة دور عرض جديدة وتقديم التيسيرات اللازمة — الترخيص بإنشاء الجمعيات الثقافية وإقامة

المنتديات الفنية والإشراف عليها — تنظيم المسابقات والمهرجانات والمواسم الفنية المحلية بالتبادل مع المحافظات الأخرى — تنظيم الاحتفالات فى المناسبات القومية والعمل على نشر الوعى القومى — تباشر المحافظات الإشراف والتوجيه لمكاتب الإعلام الواقعة فى نطاقها وتنظيم الخدمة الإعلامية لتحقيق أهداف وسائل الإعلام .

حادى عشر : الشباب والرياضة

مادة ١٥ : تتولى المحافظة إعداد الخطط والبرامج التنفيذية فى مجال الشباب والرياضة وتنفيذها فى نطاق المحافظة فى إطار السياسة العامة للمجلس القومى للشباب والرياضة — تباشر الوحدات المحلية فى دائرة اختصاص كل منها الشئون المتعلقة بالشباب والرياضة وعلى الأخص ما يأتى :

— الاشراف على تنفيذ خطة الاستثمارات ومتابعة تنفيذ الإعانات الانشائية للأندية ومراكز الشباب والهيئات الأهلية — الإشراف على الهيئات الأهلية والمناطق والأندية الرياضية وبيوت الشباب — إعداد القيادات الشبابية والرياضية المهنية والتطوعية العاملة فى المؤسسات الشبابية والرياضية — تنظيم وتنفيذ الاحتفالات والمهرجانات والعروض الشبابية والرياضية وإحياء المناسبات الوطنية والقومية بالتنسيق مع الأجهزة المختصة مركزياً ومحلياً — تنظيم عمليات التمويل الذاتى والشعبى للخدمات الشبابية والرياضية بالمحافظة — إنشاء وتجهيز والإشراف على إدارة مراكز الشباب بتعدد مستوياتها وكذا أندية الطلائع — إنشاء وتجهيز والإشراف على إدارة الأندية الريفية والشعبية — تنفيذ البرامج الشبابية والرياضية والتجريبية المعتمدة من المجلس القومى للشباب والرياضة — المعاونة فى إنشاء الأندية الرياضية وبيوت الشباب وتجهيزها وتوفير العمالة لها — المعاونة فى إنشاء وإدارة معسكرات الشباب وتجهيزها .

وتعتبر المحافظة هى الجهة الإدارية المختصة فى تطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بالشباب والرياضة .

ثانى عشر : السياحة

مادة ١٦ : تتولى كل محافظة بالاشتراك مع وزارة السياحة تحديد المناطق السياحية التى تقع بدائرتها وتطبيق القوانين واللوائح الخاصة باستغلال تلك المناطق لأغراض السياحة . وللمحافظة كذلك منح تراخيص إنشاء وإقامة واستغلال المنشآت الفندقية والسياحية بالشروط والإجراءات التى يصدر بها قرار من وزير السياحة . وتباشر الوحدات المحلية كل فى حدود اختصاصها تنشيط السياحة الداخلية ولها فى سبيل ذلك :

— العمل على توفير الاستغلال الأمثل للامكانيات والمقومات السياحية والاشراف على المناطق الأثرية وتنظيم زيارتها ومنع ما قد يقع عليها من تعديات — الاشراف على استقبال السائحين وتقديم الخدمات السياحية لتسهيل زياراتهم وتعرفهم على معالم المحافظة وتزويدهم بكافة المعلومات والبيانات اللازمة فى هذا الشأن . والبت فى الشكاوى المقدمة من السائحين عن عدم قيام شركات السياحة والمنشآت الفندقية والسياحية بتنفيذ التزاماتها داخل نطاق المحافظة — تشجيع إنشاء وإدارة الفنادق وما إليها من المنشآت السياحية بما يساعد على دعم الخدمات السياحية وذلك بالاستفادة من مصادر الخبرة والامكانيات المحلية — الاشراف على وكالات السياحة والسفر ووسائل النقل السياحى وكذلك على المرشدين السياحيين وذلك وفقاً للقوانين والنظم المقررة — وضع البرامج التعليمية لتخريج دفعات مدربة على العمل بالمرافق الفندقية — عرض وتنمية المنتجات المحلية — وضع الأسلوب الأمثل للوحات الإرشادية ومناطق الاستعلام السياحية — توعية المواطنين وتدريبهم على معاملة السائحين .

ثالث عشر : شئون المواصلات

مادة ١٧ — تتولى المحافظة فى مجال المواصلات مباشرة الاختصاصات الآتية :

ـ اقتراح خطط المواصلات السلكية واللاسلكية بالنسبة لمشروعات إنشاء السنترالات والشبكات الجديدة وصيانتها وتجديدها فى دائرة المحافظة ـ الموافقة على تحديد واختيار مواقع مكاتب المواصلات السلكية واللاسلكية والبريد والمعاونة فى إنشاء وتجهيز مكاتب البريد الخاصة ـ المساهمة فى تنمية المدخرات المحلية عن طريق صندوق توفير البريد ـ وضع الأسس والمعايير الخاصة بتركيب التليفونات والبت فى الطلبات المتعلقة بذلك — وتتولى كل وحدة محلية إبداء الملاحظات عن سير العمل بالمكاتب المشار إليها بما يضمن النهوض بمستوى الخدمة ورفع كفاءة الأداء .

رابع عشر : شئون النقل

مادة ١٨ : تباشر المحافظة فى دائرة اختصاصها شئون النقل الآتية :

الطرق والكبارى والنقل :

إنشاء وصيانة الطرق الإقليمية وكذلك الأعمال الصناعية الخاصة بها وإقامة وصيانة الكبارى المنشأة عليها . وبالنسبة للمحافظات : إنشاء وصيانة جميع أنواع الطرق والكبارى والأنفاق — تنفيذ قانون الطرق العامة والقرارات المكملة له بالنسبة لطرق الإقليمية الواقعه فى اختصاص كل محافظة ـ الإشراف على تشغيل سيارات نقل الركاب داخل حدود المحافظة وإنشاء محطات واستراحات لخدمتهم — تنفيذ قوانين منح التزام سيارات النقل العام للركاب فيما يختص بالخطوط التى تبدأ وتنتهى داخل المحافظة الواحدة والاشراف على الشركات القائمة على تنفيذ الالتزام. الاشراف على الجمعيات التعاونية للنقل وفقاً لنطاق عمل كل جمعية . وتعتبر المحافظة هى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لتلك الجمعيات .

السكة الحديد :

تقديم الاقتراحات والتوصيات لوزارة النقل فيما يختص بحركة الجداول وإقامة المحطات والمظلات وتحسين مستوى الخدمة — الإشراف على محطات السكة الحديد بما يكفل تيسير الخدمة للجمهور وراحته — إبداء الرأى فى إنشاء السكك الحديدية التى تخدم المحافظة وفى تعديل خطوطها .

النقل النهرى :

إدارة ومنح تراخيص المعديات والوحدات العائمة وتشغيلها — الترخيص بإنشاء المراسى العامة والخاصة .

الموانى :

الاشتراك فى إعداد خطط تحسين وتطوير الموانى وتجهيزها بدائرة المحافظة والارتفاع بكفاءتها والنهوض بالخدمات التى تؤديها — التنسيق بين أعمال الجهات المختلفة التى تعمل فى الميناء بهدف إزالة المعوقات والعقبات التى تعترض انتظام سير العمل داخل الميناء والارتفاع بقدرتها فى شحن وتفريغ البضائع .

خامس عشر : الكهرباء

مادة ١٩ : تتولى الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها وفى حدود السياسة العامة فى مجال الطاقة الكهربائية الأمور الآتية :

المحافظات :

الموافقة على خطط مشروعات توزيع الكهرباء بالمحافظة — اعتماد برامج إنارة القرى — الإشراف على فروع شركات توزيع الكهرباء بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول فى شأن الإنتاج وحسن الأداء .

الوحدات المحلية الأخرى :

الموافقة على خطة توزيع الطاقة الكهربائية — الموافقة على خطة إنشاء

وصيانة منشآت توزيع الطاقة الكهربائية — إنشاء وصيانة شبكات الإنارة العامة والعمل على مدها إلى مختلف المناطق — إحكام الرقابة على تحصيل قيمة استهلاك الكهرباء، والتفتيش والتأكد من قانونية وسلامة التركيبات .

سادس عشر : الصناعة

مادة ٢٠ : تتولى المحافظة فى مجال الصناعة مباشرة الأمور الآتية :

— اختيار وتحديد مواقع المصانع بدائرة المحافظة بمراعاة توفير جميع المرافق العامة اللازمة لها بالتنسيق مع وزارة الصناعة — تحديد نطاق المناطق الصناعية بالمحافظة وإنشاء لجان الخدمات بها — الترخيص بإقامة وإدارة المعدات والآلات الحرارية — تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالأمن الصناعى — مباشرة اختصاصات وزارة الصناعة فى شئون المحاجر والملاحات وذلك عدا شئون التخطيط والبحوث الفنية — اتخاذ الوسائل الكفيلة لحل المشاكل العمالية والنهوض بمستوى الخدمات المقدمة لهم ، متابعة نشاط الغرف الصناعية .

سابع عشر : الشئون الاقتصادية

مادة ٢١ : تباشر الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها الأمور الآتية :

— مشروعات الأمن الغذائى والكسائى والإسكانى — تهيئة المناخ المناسب لمشروعات الانفتاح الاقتصادى بتسهيل وتبسيط الإجراءات الخاصة بالاستثمارات والمشروعات الخاصة والمشتركة وإعداد المرافق العامة اللازمة لهذه المشروعات — تنفيذ المشروعات الإنتاجية المحلية ومشروعات الخدمات المحلية — إقامة المعارض المحلية وتنظيمها .

ثامن عشر : التعاون

مادة ٢٢ : تتولى الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالتعاون وذلك على النحو التالى :

متابعة نشاطات الاتحادات والجمعيات والهيئات التعاونية ــ العمل على تشجيع الحركة التعاونية والتسويق التعاونى ونشر الوعى التعاونى وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة ــ وتعتبر المحافظة هى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة للجمعيات التعاونية التى تقع فى دائرتها ، ويمارس المحافظ عليها سلطات الوزير المختص .

تاسع عشر : بناء وتنمية القرية

مادة ٢٣ : تباشر المحافظة والمراكز والقرى كل فى حدود اختصاصها وطبقاً لإمكانيات كل منها وعلى أساس الخطة التى يضعها جهاز بناء وتنمية القرية المصرية الأمور الآتية :

ــ تقويم الإمكانيات المحلية فى القرى فى نطاق المحافظة وتحديد متطلبات دعمها ــ إعداد وتنفيذ ومتابعة مشروعات بناء وتنمية القرية المصرية فى حدود الاعتمادات المدرجة فى الخطة ــ المشاركة فى إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بهذه المشروعات من النواحى الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية ــ المشاركة فى إعداد البرامج التدريبية اللازمة للعاملين فى مجالات تنمية القرية ــ تنفيذ مشروعات التنمية التى تتضمنها الاتفاقيات التى يبرمها جهاز بناء وتنمية القرية المصرية مع الهيئات الدولية والأجنبية .

عشرون : الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجى

مادة ٢٤ : تتولى الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها الأمور التالية :

حصر وتصنيف الحرفيين وتجميعهم فى جمعيات تعاونية إنتاجية ــ توفير الخامات اللازمة للحرفيين والإشراف على توزيعها ــ النهوض بالجمعيات التعاونية الإنتاجية والاشراف عليها وتسويق منتجاتها ــ إنشاء وإدارة مراكز التدريب المهنى .

وتعتبر المحافظة هى الجهة الإدارية المختصة للجمعيات التعاونية الإنتاجية وجمعيات الخدمات الواقعة بدائرتها .

واحد وعشرون : شئون الأوقاف

مادة ٢٥ : تتولى المحافظة دراسة واقتراح خطط ومشروعات استثمارات الأوقاف فى نطاق المحافظة وذلك بالاتفاق مع هيئة الأوقاف المصرية .

وتتولى الوحدات المحلية كل فى حدود اختصاصها بالتنسيق مع وزارة الأوقاف ما يأتى :

نشر الدعوة الإسلامية — تنمية أعمال البر والخيرات — الإشراف على المساجد وصيانتها وانتظام الشعائر الدينية بها — صيانة أموال الأوقاف وحمايتها .

اثنان وعشرون : شئون الأزهر

مادة ٢٦ : تتولى المحافظة إنشاء وتجهيز وإدارة المعاهد الدينية الأزهرية الثانوية . كما تتولى الوحدات المحلية الأخرى إنشاء وتجهيز وإدارة المعاهد الأزهرية الإعدادية والابتدائية وكذلك مكاتب تحفيظ القرآن الكريم . ويؤخذ رأى المحافظة فى إنشاء الجامعات والمعاهد العليا الأزهرية أو نقلها ويتم التنسيق بين المحافظ ورئيس جامعة الأزهر حول أمور أمن الجامعة الأزهرية ورعاية الطلاب بها .

وما قلناه بخصوص الجامعات بصفة عامة يصدق بالنسبة للجامعات والمعاهد العليا الأزهرية .

ثلاثة وعشرون : شئون الأمن

مادة ٢٧ : يكون المحافظ مسئولا عن الأمن والأخلاق العامة فى المحافظة يعاونه فى ذلك مدير الأمن . وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط

الخاصة بالأمن لاعتمادها ، وأن يعرض عليه تقارير دورية لإحاطته علماً بكافة الأمور إلى جانب الإخطار الفورى بالحوادث التى لها أهمية خاصة . وتتولى المحافظة : تقديم المقترحات إلى وزارة الداخلية فى كل ما يتعلق باستتباب الأمن كإنشاء مراكز ونقط الشرطة أو زيادة القوات فيها ، وكذلك بالنسبة لمكافحة الكوارث والنكبات الطبيعية — إنشاء وتجهيز أجهزة الدفاع المدنى ووحدات شرطة المرور ، والمطافى ، والمرافق ، والإشراف على إدارتها من خلال مدير الأمن — الإشراف على حسن أداء السجل المدنى ووضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل .

وننبه هنا أيضاً إلى أن مرفق الأمن ما يزال مرفقاً مركزياً ، وينحصر دور المحليات على المعاونة والاقتراح .

المطلب الثانى
اختصاصات المجالس التنفيذية

وقد حددها القانون على النحو التالى :

أولا : المجلس التنفيذى للمحافظة : ويتولى — وفقاً للمادة ٣٣ من القانون[١] — الاختصاصات الآتية :

(ا) متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة.

(ب) إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات — بعد اعتمادها — على الوحدات المحلية .

(ج) معاونة المحافظ فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبى المحلى موضع التنفيذ .

(١) تقابلها المادة ٣٤ من القانون الملغى .

(د) وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالمحافظة .

(هـ) وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضى المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها .

(و) وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمرانى .

(ز) دراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحى الفنية والإدارية والقانونية .

(ح) دراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة .

(ط) دراسة بحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبى المحلى من الموضوعات .

وواضح من استعراض هذه الفقرات أن « المجلس التنفيذى للمحافظة » لا يملك اختصاصات تنفيذية ، وأن عمله ينحصر أساساً فى « الدراسة » و « الاقتراح » و « وضع القواعد العامة » أما العمل التنفيذى فيتولاه مديرو الخدمات تحت إشراف المحافظ والوزارات التى يمثلونها .

ثانياً : المجلس التنفيذى للمركز : ويختص — وفقاً للمادة ٤٦ من القانون — بما يلى :

أولا — ممارسة الأمور المنصوص عليها فى الفقرات د ، ز ، ح ، ط من المادة ٣٣ (التى حددت اختصاص المجلس التنفيذى للمحافظة) وذلك على مستوى المركز .

ثانياً — الاختصاصات المحددة فى صدر المادة ٣٣ من القانون وتشمل :

١ — تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية لمباشرة اختصاصاتها .

٢ — تقديم العون المالى للمدن والقرى التى تقصر مواردها الذاتية عن الوفاء باحتياجاتها ، وفى حدود ما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمركز .

٣ — تنفيذ المشروعات التى تعجز المدن والقرى عن القيام بها .

٤ — دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التى تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز .

٥ — التنسيق بين مشروعات المدن والقرى طبقاً لتوجيهات وتقييم المجلس الشعبي المحلى للمركز .

٦ — متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمركز وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المركز .

٧ — إعداد مشروع موازنة المركز واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات — بعد اعتمادها — على الوحدات المحلية المختلفة.

ومن هذه القائمة يتبين أن المجلس التنفيذى للمركز يمارس بعض الاختصاصات التنفيذية الحقيقية ولا يقتصر دوره على التنسيق والرأى كما رأينا بالنسبة إلى المجلس التنفيذى على مستوى المحافظة .

ثالثاً — المجلس التنفيذى للمدينة : ويختص — وفقاً للمادة ٥٧ من القانون — بمعاونة رئيس المدينة فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلى للمدينة . وبجوار هذا الاختصاص العام ، يختص المجلس بما يلى :

أولا — مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى الفقرات ز ، ح ، ط من المادة ٣٣ (التى حددت اختصاص المجلس التنفيذى للمحافظة) وذلك على مستوى المدينة .

ثانياً — الاختصاصات المنصوص عليها مباشرة فى المادة ٥٧ وهى :

١ — متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة .

٢ — إعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات

المخصصة للاستثمارات – بعد اعتمادها – على مشروعات الأحياء المختلفة.

٣ – مراقبة تحصيل موارد المدينة أياً كان نوعها.

٤ – مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية.

٥ – الاشتراك مع وحدة محلية أخرى فى إنشاء أو إدارة أعمال أو مرافق لحساب الوحدتين، وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى والمحلى للمدينة.

٦ – وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذ بالمدينة.

رابعاً – المجلس التنفيذى للحى: ووفقاً للمادة ٦٥ من القانون، يتولى هذا المجلس معاونة رئيس الحى فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون الحى، كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس أو رئيس الحى من الموضوعات. وبجوار هذا الاختصاص العام، ذكر المشرع اختصاصات محددة يتولاها المجلس التنفيذى على النحو التالى:

أولا – مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى الفقرة الثالثة من المادة ٣٤ من القانون فى الفقرات ز، ح، ط (سبقت) وذلك على مستوى الحى.

ثانياً – باقى الاختصاصات المنصوص عليها فى المادة ٦٥ وتشمل:

١ – مراقبة تحصيل الموارد المنصوص عليها فى المادة ٥١ والتى سوف نعرض لها فيما بعد.

٢ – وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالحى.

٣ – متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للحى وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحى.

٤ – اقتراح الاعتمادات التى تخصص للاستثمارات على مستوى الحى.

خامساً — المجلس التنفيذى للقرية : ويختص — وفقاً للمادة ٧٤ من القانون — بمعاونة رئيس القرية فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون القرية ، ولتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبى المحلى للقرية . كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس الشعبى المحلى أو رئيس القرية من الموضوعات . وبجوار هذا الاختصاص العام ذكر المشرع أموراً بذاتها يتعين على المجلس أن يقوم بها ، حيث ناط بالمجلس التنفيذى أن يتولى بوجه خاص — وفى حدود القوانين واللوائح — الأمور الآتية :

١ — مراقبة تحصيل موارد القرية أياً كان نوعها .

٢ — مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية .

٣ — وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالقرية .

٤ — بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للقرية .

المطلب الثالث

كيفية ممارسة المجالس الشعبية المحلية لاختصاصاتها

١ — القاعدة المسلمة فى الدول العريقة فى نظام الإدارة المحلية ، أن المجالس المحلية هى « أجهزة تنفيذية » . وبمعنى آخر ، إن هذه المجالس إذا كانت تشكل عن طريق الانتخاب فإنها ليست برلمانات ، وتختلف عنها اختلافاً جذرياً من حيث الوظيفة. فالبرلمانات هى سلطات دستورية مستقلة، تختص أساساً بالوظيفة التشريعية : وحدها فى النظم الرياسية ، وتمارس بجوارها سلطة الرقابة على السلطة التنفيذية فى النظم البرلمانية على التفصيل السابق . أما المجالس المحلية — أياً كان اسمها — فإنها تمارس جانبا محدوداً من الوظيفة التنفيذية ، وهو ما يتعلق بالمرافق المحلية ، وأن اختصاصات

المجالس المحلية تؤول إلى السلطة التنفيذية (الإدارة المركزية) إذا لم توجد تلك المجالس لسبب أو آخر . فعملها ذو طبيعة تنفيذية . ويهمنا أن نعيد التوكيد على هذه الحقيقة ، لأنها قد تخفى عن كثيرين ممن يتصدون للإدارة المحلية عن غير خبرة .

٢ — وعلى الأساس السابق صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، والقوانين التي سبقته : فالمجالس المحلية هي التي «تنشيء وتدير» المرافق المحلية ، وقراراتها في هذا الخصوص قرارات نافذة وملزمة ما لم يخضعها المشرع بنص صريح لتصديق من قبل إحدى جهات الإدارة المركزية . ولكن المشرع التزم أسلوبا آخر ومتميزاً تماما في القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، يخرج على الأسس المسلم بها في خصوص الإدارة المحلية[1] . فهو خلق بجوار المجلس الشعبي المشكل بطريق الانتخاب — على الأقل نظرياً — مجلساً آخر من الموظفين أطلق عليه تسمية « المجلس التنفيذي » . وما نشك في أن واضع النظام قد قاس العلاقة بين المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي على العلاقة بين البرلمان والحكومة على ما بينهما من خلاف : فالبرلمان هو سلطة التشريع ، والحكومة هي سلطة التنفيذ . والأصل الدستوري هو استقلال كل من السلطتين عن الأخرى ، وأن تمارس كل منهما اختصاصاتها استقلالا . في حين أن المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي يمارسان وظيفة واحدة ، هي الوظيفة الإدارية على المستوى المحلي .

٣ — ولقد ترتب على هذا التصور الجديد ، الذي جاء به القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، أن صارت العلاقة بين المجلسين الشعبي والتنفيذي ، شبيهة إلى حد يقارب التطابق ، بالعلاقة بين البرلمان والحكومة ، ودخلت في

---

(١) وذلك بغض النظر عن طريقة تشكيل المجالس الشعبية على مستوى المحافظات عن طريق هو أقرب إلى التعيين منه إلى الانتخاب ، مما يجعل القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ غير دستوري بلا أدنى شك .

تنظيمنا المحلى مصطلحات ، السؤال ، والاستجواب ، وطرح الثقة . . إلخ ، عما يستعمله القانون الدستورى فى النظام البرلمانى . وبالرغم من انتقادنا لهذا الأسلوب فى اللجان الفنية التى وضعت مشروع قانون الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، فإن هذا القانون قد حمل كثيراً من ملامح القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى هذا الصدد، وبقيت ذات السمات فى القانون الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وإن كان المشرع قد تلافى فى هذا القانون الأخير بعض الانتقادات الخاصة بالمظاهر البرلمانية فى خصوص العلاقة بين الأجهزة التنفيذية المحلية ، وبين المجالس الشعبية المحلية المنتخبة :

(ا) فما زال القانون الجديد يحتفظ بتسمية « الحكم المحلى » رغم أنف الدستور الذى استعمل الاصطلاح السليم وهو « الإدارة المحلية » كما أوضحنا فيما سلف .

(ب) مازال المشرع فى القانون الجديد يقيم المناظرة بين أجهزة التنفيذ ، وبين الأجهزة الشعبية على المستويات المحلية الخمسة : بمعنى أنه فى كل وحدة محلية يوجد بجوار المجلس الشعبى المنتخب « مجلس تنفيذى » يشكل من كبار العاملين على مستوى الوحدة المحلية . وقد تردد المشرع فى تسمية هذا « الجهاز » التنفيذى. فقد أطلق عليه القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ تسمية « المجلس التنفيذى » وعدل القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ عن هذه التسمية إلى « اللجنة التنفيذية » ثم عاد القانون الجديد إلى التسمية الأولى أى المجلس التنفيذى ، بل ودعم اختصاصات الأجهزة التنفيذية على حساب المجالس الشعبية المنتخبة ، لاسيما المجلس الشعبى على مستوى القرية ، التى كانت وما تزال تمثل أضعف حلقات الإدارة المحلية .

(ج) وترتب على ذلك أيضاً مشكلة ازدواج تمثيل الوحدة المحلية . ففى ظل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ لم يكن ثمة مشكلة فى هذا الصدد ،

إذ كان رئيس الوحدة المحلية هو الذى يمثلها فى علاقاتها مع الغير سواء أكان هذا الغير جهة حكومية أم غير حكومية . أما فى ظل القوانين التالية فقد وجدت مشكلة التمثيل ، الذى حله المشرع حلا مزدوجا فى المادتين ٣ و ٤ من كل من القانونين رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ و٤٣ لسنة ١٩٧٩ إذ تنص الفقرة الأخيرة من المادة الأولى على أن « يمثل المجلس الشعبى المحلى رئيسه أمام القضاء وفى مواجهة الغير » وتقضى المادة الثانية بأن « يمثل المحافظة محافظها ، كما يمثل كل وحدة من وحدات الحكم المحلى الأخرى رئيسها ، وذلك أمام القضاء وفى مواجهة الغير . » ولا شك أن هذا التمثيل المزدوج لابد وأن يثير كثيراً من المشاكل فى التطبيق . ولا نخرج من هذا كله ، إلا أن يخطو المشرع الخطوة الثورية المتبقية ، والتى طالبنا بها فى جميع مؤلفاتنا . وهى أن ينتخب المجلس المحلى رئيسه من بين أعضائه ، وأن يكون هذا الرئيس هو الرئيس المحلى للوحدة الإدارية المحلية ، فيزول هذا الازدواج بما يترتب عليه من نتائج .

٤ — ولكن بالرغم من كل شىء ، ومع التسليم بالخطوة الثورية التى استحدثها المشرع من حيث تشكيل المجالس المحلية بجميع مستوياتها عن طريق الانتخاب المباشر ، فإن القانونين رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والقانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ مازالا يحملان الكثير من ملامح القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ . ويعنينا هنا أن نبرز منها ما يلى :

أولا : استبقى المشرع فى القانونين الجديدين حق أعضاء مجلس الشعب فى حضور مجالس الوحدات المحلية فى نطاق الدائرة الانتخابية التى يمثلونها . فالفقرة الثانية من المادة ١٠٢ من القانونين المشار إليهما ، تنص على أنه « يجوز لأعضاء مجلس الشعب بالمحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية فى نطاقها والمشاركة فى مناقشاتها ، ويكون لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة ، ولا يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات » وهـــذا

التجديد لا بأس به ، لأن حضور أعضاء مجلس الشعب عن الوحدة المحلية، جلسات المجلس المحلى بها ، يدعم الوحدة المحلية من ناحية ، وييسر لعضو مجلس الشعب أن يمارس عمله فى البرلمان عن بصيرة وبينة بالمشاكل المحلية الحقيقية ، ويجعل المجالس المحلية تحت حماية البرلمان ، وهو الاتجاه الذى أخذت به مصر منذ صدور القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

ثانياً : أوجب المشرع على رئيس كل وحدة محليـــة أن يحضر جميع جلسات المجلس الشعبى المحلى للوحدة ، كما يحضرها من يرى رئيس الوحدة ضرورة حضورهم من مديرى الإدارات أو الأجهزة ممن تتصل اختصاصاتهم بالمسائل المعروضة على المجلس . (مادة ١٠٢ فقرة أولى من القانونين الأخيرين) وقد ثبت لنا خلال الفترة التى قضيناها عضواً مختاراً بمجلس محافظة القاهرة ، فائدة هذا اللقاء المشترك ، لأنه يوحد الفكر ، ويبصر كل فريق بالمصاعب التى يعانيها الفريق الآخر ، فيتعاون الجميع على حلها . ولهذا فكثيراً ما طالبنا بحضور الوزراء أنفسهم فى جلسات مجلس محافظة القاهرة حينما كنا عضواً به ، وحضر الكثير منهم ، واعترف معظمهم بأن تصورهم للأمور قد تغير بعد المناقشات التى سمعوها ، وشاركوا فيها . ويقيناً أنهم كانوا صادقين لا مجاملين .

ثالثاً : استحدث المشرع فى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ المظاهر البرلمانية فى العلاقة بين المجالس وأعضاء التنفيذ ، وبقيت هذه المظاهر على حالها فى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ . وقد سبق لنا انتقاد هذه المظاهر منذ سنة ١٩٧١ . ويسرنا أن نسجل أن المشرع قد استجاب إلى حد كبير لهذا النقد فى القانون الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، فاستغنى عن الاستجواب وما يترتب عليه لمنافاة طبيعته لنظام الإدارة المحلية من ناحية ، ولطبيعة العلاقة بين المجالس المحلية وأجهزة التنفيذ من ناحية أخرى. ولكن المشرع ما زال يحتفظ ببعض مظاهر النظام البرلمانى فى القانون الجديد . ومرجع

ذلك — كما ذكرنا أكثر من مرة — إلى استقلال المجالس التنفيذية عن المجالس الشعبية المنتخبة . ومن ذلك :

١ — للمحافظ ، ولكل من رؤساء الوحدات المحلية ، حق التقدم باقتراحاتهم إلى المجلس الشعبي المحلي المختص ، وذلك في المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس ، وطبقاً للأوضاع التي تحددها اللائحـــة الداخلية (مادة ١٠٣ من القانون) .

٢ — لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يوجه للمحافظ ولكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة أسئلة في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم . وعلى المحافظ أو غيره ممن توجه إليهم الأسئلة الإجابة عليها بجلسة المجلس الشعبي المحلي إلا إذا رأى المجلس الاكتفاء برد مكتوب عنها . ويجوز للمحافظ أن ينيب في الرد على الأسئلة الموجهة إليه رؤساء المصالح والهيئات العامة (مادة ١٣) .

أما بالنسبة للمستويات الأربعة الأخرى فقد نظمت توجيه الأسئلة المادة ١٠٦ وخولت الأعضاء توجيهها إلى رؤساء تلك الوحدات وإلى مديري الإدارات ورؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة العاملة في نطاق الوحدة المحلية المعنية .

وفي جميع الحالات يجب أن يكون السؤال في أمر من الأمور المحلية ، وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه أو أن تكون له صفة شخصية .

٣ — يجوز لعدد لا يقل عن خمسة من أعضاء المجلس الشعبي المحلي أن يطلبوا طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة أو بغيرها من الوحدات المحلية في نطاقها للمناقشة العامة . وللمجلس مناقشة هذه الموضوعات وتبادل الرأي بشأنها ، وذلك طبقاً للأوضاع والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية (مادة ١٠٥) .

٤ — يجوز لأعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يطلبوا إحاطة المحافظ وكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة علماً بأمر له أهمية عامة عاجلة في الشئون الداخلة في اختصاصاتهم. ولرئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يرفع تقريراً إلى مجلس المحافظين للنظر فيما أسفرت عنه نتيجة مناقشة طلب الإحاطة من أمور لم تتخذ الأجهزة التنفيذية بالمحافظة الإجراءات اللازمة لتداركها . وهذه الصلة المباشرة بين رئيس المجلس الشعبي المحلي وبين مجلس المحافظين قد تكون ذات أثر فعال إذا ما قصرت أجهزة التنفيذ على مستوى المحافظة في أداء واجبها ، وتراخى المحافظ عن متابعتها لسبب من الأسباب (مادة ٢٠) .

المطلب الرابع

الوصاية على المجالس المحلية

١ — إن استقلال المجالس المحلية هو ركن من أركان وجود اللامركزية الإقليمية كما أوضحنا فيما سلف . ومقتضى هذا الاستقلال ، أن المجالس المحلية هي التي تعمل بداءة ، وأن قراراتها — في حدود اختصاصها — نافذة بذاتها ، ما لم يخضعها المشرع لتصديق سلطة إدارية أخرى . وإشراف الحكومة المركزية على المجالس المحلية هو الذي نعنيه بالوصاية الإدارية .

٢ — ويلاحظ أن المشرع المصري إذا كان قد منح المجالس المحلية قدراً كبيراً من الاختصاصات ، فإنه قد أخضعها — في القوانين المنظمة للإدارة المحلية المتتالية — لسلسة من حلقات الوصاية الإدارية قلما يوجد له نظير في الدول العريقة في نظام الإدارة المحلية ، لدرجة جعلت بعض الفقهاء في مصر يعتبر نظام الإدارة المحلية نوعاً من عدم التركيز الإداري[1].

(١) الزميل الدكتور محمد فؤاد مهنا في مؤلفاته الإدارية التي شرح فيها نظام الإدارة المحلية في مصر ، وعلى رأسها مؤلفه في القانون الإداري ، وقد سبقت الإشارة إليه .

والملاحظ أن المشرع فى قانون الحكم المحلى الجديد قد خفف كثيراً من مظاهر الوصاية التى كانت تمارسها السلطات المركزية على المجالس المحلية، ولكنه لم يفعل ذلك لصالح المجالس المحلية، بل نقل سلطات الوصاية إلى المحافظ ومجلس المحافظين، وبقى استقلال المجالس المحلية فى النطاق الذى كان مقرراً فى القوانين القديمة، ومرجع ذلك كما ذكرنا أكثر من مرة إلى استقلال أجهزة التنفيذ عن المجالس الشعبية المنتخبة .

وفيما يلى نعرض لمختلف الجهات التى خولها المشرع سلطات فى مجال الحكم المحلى، سواء أكانت هذه السلطات مما يندرج فى نطاق الوصاية الإدارية بمعناها الفنى، أو جاوزت هذا المدلول .

الفرع الأول

الوصاية من قبل جهات الإدارة المركزية

١ — § رئيس الجمهورية

خول المشرع رئيس الجمهورية سلطات واسعة فيما يتعلق بتنفيذ نظام الادارة المحلية فى القوانين الثلاثة الأولى التى تعاقبت على هذا النظام . ولكن سلطته فى القانون الجديد قد تضاءلت إلى حد كبير، لأنها نقلت إما إلى « مجلس المحافظين » المستحدث، وإما إلى المحافظ . وفيما يلى أهم الاختصاصات التى احتفظ بها رئيس الجمهورية فى القانون الجديد :

١ — رئيس الجمهورية هو الذى أصدر اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلى الجديد بناء على الدعوة الواردة فى المادة الخامسة والسادسة من قانون الإصدار [١] . وبعض الأحكام الواردة فى اللائحة المشار إليها

(١) (وكانت تقابلها المادة السادسة من قانون إصدار القانون الملغى) وتنص المادة المشار إليها على أن « تصدر بقرار من رئيس الجمهورية اللائحة التنفيذية للقانون المرافق خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بأحكامه » . وقد صدر قرار رئيس الجمهورية المشار إليه باللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلى الجديد فى ٢٥ يوليو سنة ١٩٧٩ (القرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩) .

تتجاوز المدلول الفنى للوائح التنفيذية لأنها تضيف أحكاماً مكملة لما فى القانون من أحكام ، وهو التقليد الذى بدأ ينتشر فى السنوات الأخيرة .

٢ — ورئيس الجمهورية هو الذى يصدر القرار بإنشاء المحافظات أو بإلغائها وتحديد نطاقها (مادة ١ من القانون) .

٣ — ورئيس الجمهورية هو الذى يصدر القرار الخاص بتقسيم الجمهورية إلى أقاليم اقتصادية على النحو الذى عرضنا له فيما سبق . (مادة ٧) .

٢ — § مجلس الشعب (البرلمان)

استحدث المشرع فى مصر — لأول مرة كما ذكرنا فيما سلف — صلة عضوية ووظيفية بين مجلس الشعب وبين المجالس المحلية على مستوى المحافظة بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، وقد بقيت هذه الصلة فى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والقانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . ومن أبرز ملامحها :

١ — ما ورد النص عليه فى المادتين ٢٤ ، ١٠٢ من القانون ، من تخويل أعضاء مجلس الشعب حق حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية التى تقع فى نطاق دوائرهم الانتخابية ، والمشاركة فى مناقشاتها ، وحق تقديم الاقتراحات والأسئلة ، على ألا يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات .

٢ — على أن أبرز مظاهر وصاية مجلس الشعب على المجالس المحلية قد وردت فى المادة ١٢٩ من القانون والتى تقضى بأنه « لا يجوز لوحدات الحكم المحلى إبرام أى قرض أو الارتباط بأى مشروع غير وارد فى الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ فى فترة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس الشعب . . . » .

٣ - مجلس الوزراء ورئيسه

إذا كان الأصل فى مجلس الوزراء فى النظام البرلمانى أنه هيأة للمداولة ورسم السياسات العليا ، وأنه لا يصدر قرارات إدارية ملزمة إلا فيما ندر ، فإن المشرع قد خوله - فى القوانين الثلاثة الأولى المنظمة للإدارة المحلية - حق إصدار قرارات فى بعض الأمور الهامة المتعلقة بالإدارة المحلية . ولكن هذه السلطة تضاءلت فى القانون الأخير ، بحيث لم يحتفظ المجلس فى القانون الأخير إلا بما ورد النص عليه فى المادة ١٤٥ من القانون من أن حل المجلس الشعبى لا يتم إلا بقرار « مسبب من مجلس الوزراء » .

وعلى العكس من ذلك فإن سلطات « رئيس مجلس الوزراء » قد اتسعت فى القانون الجديد فيما يتعلق بالإشراف على المجالس المحلية . ونجد مصداق ذلك فى المجالات الآتية :

١ - أن رئيس مجلس الوزراء هو الذى يصدر اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، وقد صدرت فعلا بقراره رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ كما ذكرنا . (مادة ٥ من قانون الإصدار) .

٢ - ورئيس مجلس الوزراء هو الذى يملك أن يضفى على أى مرفق صفة الطابع القومى ، وهو اختصاص خطير . (مادة ٢ من القانون) .

٣ - ويرأس رئيس مجلس الوزراء مجلس المحافظين الذى استحدثه القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . وقد أوردنا فيما سلف الاختصاصات الهامة التى يمارسها هذا المجلس المستحدث . كما أن المحافظين أصبحوا مسئولين مباشرة أمام رئيس مجلس الوزراء .

٤ - ورئيس مجلس الوزراء هو الذى يحدد سعر الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات فى نطاق المحافظة بحيث يكون حدها الأقصى ٥ ٪ من قيمة الضريبة الجمركية ، وهو اختصاص مستحدث . (مادة ٣٥) .

٤ — الوزير المشرف على الإدارة المحلية

١ — قام القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على أساس وجود وزير متخصص للإشراف على تنفيذ نظام الادارة المحلية ، لا باعتباره رئيساً إدارياً فى هذا المجال ، ولكن على أساس أنه « مساعد » و « منشط » و « مراقب » . وكان لوجود هذا المنصب أثر فعال فى تنشيط النظام غداة إنشائه . ولكن حدث بعد ذلك أن تقلب عدد كبير من الوزراء على وزارة الإدارة المحلية ، وبدأت الوزارات تضع العراقيل فى تنفيذ النظام ، وانعكس ذلك كله على مركز وزارة الادارة المحلية ووزيرها . فألغيت وزارة الادارة المحلية ، وتحولت إلى أمانة عامة . ثم أعيدت . ولكنها ألغيت للمرة الثانية .

٢ — وجاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ليقف موقفاً غامضاً فى هذا الصدد : فهو لم يتعرض لمنصب وزير الادارة المحلية بالإبقاء أو الإلغاء . بل استعمل عبارة مطاطة هى « الوزير المختص بالحكم المحلى » والحد الأدنى المستفاد من هذه العبارة ، أن شئون الادارة المحلية ، يتعين أن يعهد بها إلى أحد الوزراء . وانتهى الوضع فى ظل القانون المشار إليه إلى أن يعهد بالمنصب إلى « وزير دولة للحكم المحلى » ، تعاونه « أمانة عامة للحكم المحلى » .

ولكن المشرع خول « الوزير المختص بالحكم المحلى » اختصاصات كثيرة وجوهرية فى مجال الإشراف على المجالس المحلية [١] .

وجاء قانون الحكم المحلى الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، ونقل سلطات الوصاية والإشراف على المجالس المحلية ، إلى « مجلس المحافظين » المستحدث .

---

(١) راجع صفحات ٤٠٣ وما بعدها من مؤلفنا « مبادىء القانون الإدارى » الكتاب الأول ، طبعة سنة ١٩٧٧ .

ولقد رأينا فيما سلف أن « الوزير المختص بالحكم المحلى » هو عضو فى المجلس المشار إليه ، وأنه يمارس اختصاصاته من خلال هذا المجلس ، وإن كان القانون الجديد قد خوله بعض اختصاصات محدودة ، ورد النص عليها فى :

— المادة ٨٥ من القانون والتى تقرر فى الفقرة الأخيرة منها أنه « تحدد بقرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بالاتفاق مع وزير الداخلية ، القواعد والإجراءات التى تكفل تحقق النسبة المقررة للعمال والفلاحين والمقاعد المخصصة للنساء » .

— المادة ١٣٩ وتقول : « يصدر بشغل مناصب سكرتيرى العموم والسكرتيرين المساعدين ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ، كما يصدر بنقلهم من مناصبهم بين وحدات الحكم المحلى ونقلهم إلى أجهزة الحكم المحلى المختلفة، قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بالاتفاق مع المحافظين المختصين . . . » .

على أن القانون الجديد قد دعم من اختصاصات الوزير « المختص بالحكم المحلى » بطريق غير مباشر ، إذ أوجب إنشاء « أمانة عامة » تتبعه ، وجعل هذه الأمانة « أداة مجلس المحافظين فى مباشرة اختصاصاته ، وتتولى الشئون المشتركة للوحدات المحلية ، وكذلك دراسة وبحث الموضوعات الواردة من الوحدات المحلية وإعدادها للعرض على المجلس وكذلك الموضوعات التى يعهد إليها المجلس بدراستها ، كما تتولى إبلاغ قرارات المجلس وتوصياته إلى الجهــــات المركزية والمحلية ذات الشأن ومتابعة تنفيذها » فهى فى الواقع صورة مصغرة من « الأمانة العامة للحكم المحلى » الملغاة .

٣ — وكان رأينا — وما يزال — يقتضى تفرغ أحد الوزراء —

بل أحد نواب رئيس مجلس الوزراء – لشئون الإدارة المحلية أو الحكم المحلى ، والذى يعتبر ركيزة الإصلاح فى مصر .

ويكفى أن نقتبس العظة من انجلترا ، وفيها أقدم وأرسخ نظام للادارة المحلية فى العالم ، فالقائم على النظام فيها وزير كبير ، ولم يقل أحد بأن ذلك ينال من استقلال المجالس المحلية ، بل إنه يدعمها . وإذا كان لنا أن نستعير القاعدة العلمية ، والقاضية بأن « الوظيفة تخلق العضو » فإننا مازلنا نؤمن بالحاجة إلى وزارة متفرغة للادارة المحلية ، يرأسها وزير كبير ، لدفع عجلة العمل ، وتذليل الصعوبات أمام المجالس المحلية ، والتنسيق بين الأجهزة العاملة فى نطاقها ، وللتوفيق بين الأجهزة اللامركزية الوليدة ، وبين الأجهزة المركزية العتيدة ، ذات التاريخ الطويل فى التحكم والسيطرة .

٥ – § الوزارات الأخرى

١ – إن تخصيص وزارة معينة للاشراف على المجالس المحلية ، لايعنى انفصام الصلة بين الوزارات الأخرى وبين المجالس المحلية . فإذا كانت المجالس المحلية – بمستوياتها المختلفة – هى المنوط بها إشباع الخدمات ذات الطابع المحلى ، والمتعلقة بمواطنيها ، فإنها تقوم بهذا الاختصاص فى نطاق السياسة العامة للدولة ، ووفقاً للسياسات والخطط المرسومة ، وطويلة المدى ، التى تضعها الإدارة المركزية فى العاصمة . ومن ثم فإن للوزارات نوعاً من الإشراف على المجالس المحلية فيما يتعلق بأداء الخدمات المتصلة بكل وزارة من الوزارات فى الدولة .

٢ – والملاحظ أن المشرع قد خفف كثيراً من نطاق إشراف الوزارات على المجالس المحلية فى القانون الجديد ، واضعاً فى اعتباره الاختصاصات الجديدة التى خولها لمجلس المحافظين المستحدث برياسة

رئيس مجلس الوزراء . واكتفى المشرع بوضع الأصل العام فى المادة ١٣٤ من القانون الجديد والتى تقرر : « لكل من الوزراء — فى نطاق اختصاص وزارته — ١ — إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية ، وكذلك إبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدى إلى حسن سير الخدمات فى المرافق العامة ، بما يتفق مع السياسة العامة للدولة ، وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحصولى ، وشئون التموين وتسعير السلع ٢ — وضع خطة سنوية بالاتفاق مع المحافظين المعنيين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتها ، وتبليغ هذه الخطة إلى المحافظين لاتخـــاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها . ٣ — المساهمة مع الوحدات المحلية فى الأعمال والمشروعات الداخلة فى اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها . » وواضح من هذا العرض أن وزارات الخدمات وفقا للقانون الجـــديد أصبح اختصاصها مقصوراً على إنشاء وإدارة المرافق القومية ، والإشراف على المرافق المحلية التى تنتمى إلى اختصاصها فى الأقاليم ، ومعاونة الوحدات المحلية فى إدارة المرافق المحلية. وقد أولى المشرع موضوع « توزيع العمالة الفنية بين المحافظات » أهمية خاصة فجعله نشاطا قوميا ، يتولاه الوزراء المختصون ، ولكن بالتعاون والتنسيق مع المحافظين .

٣ — وجرى المشرع فى القوانين المتعاقبة المنظمة للادارة المحلية ، على إخضاع حسابات المجالس المحلية لرقابة مزدوجة من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات . وبهذا الخصوص تنص المادة ١٣٦ من القانون الجديد على أن « يتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات — طبقاً لقانون الموازنة العامة وقانون الجهاز المركزى للمحاسبات — مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتها

ومصروفاتها . ويكون ممثلو وزارة المالية فى هذه الوحدات مسئولين عن عن صحة هذه الحسابات ، ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها ، وذلك على النحو الذى تفصله اللائحة التنفيذية . ».

وأخيراً وعلى أساس أن الإدارة المحلية هى جزء من إدارة الدولة — فإن مجلس الدولة هو الذى يتولى الإفتاء فى الموضوعات القانونية المتعلقة بوحـــدات الحكم المحلى ، كما تتولى إدارة قضايا الحكومة مباشرة الدعاوى التى تكون هذه الوحدات طرفاً فيها . « وتتم إحالة الموضوعات المشار إليها من رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، أو من المحافظ المختص أو من ينيبه بحسب الأحوال . » فكأن المشرع قد قصر الإحالة فى هذا المجال على جهتين فحسب ، هما : « رئيس المجلس المحلى للمحافظة » و « المحافظ » .

ومن ثم فعلى ممثلى الوحدات الأخرى فى نطاق المحافظة الاتصال بهما فى هذا الشأن .

٤ — هذا ويجب تفسير النصوص السابقة فى ضوء الأصل العام الذى يحكم العلاقة بين الهيئات اللامركزية والإدارة المركزية، بمعنى أن الوزارات فى هذا الشأن، لا يمكن اعتبارها بمثابة سلطة إدارية رياسية بالنسبة إلى المجالس المحلية ، وإنما دورها ينحصر فى التوجيه الفنى ، وفى تبصير المجالس المحلية بالخطة المثلى التى تؤدى إلى حسن تنفيذ السياسة العامة للدولة . أما فى نطاق تنفيذ هذه السياسة ، فإن استقلال المجالس المحلية يبقى كقاعدة عامة وفى حدود الوصاية الإدارية المقررة للجهات التى أشرنا إليها(١) .

---

(١) وكل ذلك ما لم يرد فى النصوص حكم بغير ذلك ، وحينئذ يعتبر الحكم المنصوص عليه استثناء من الأصل المشار إليه فى المتن ، ومن ثم فيجب أن يفسر تفسيراً ضيقاً .

الفرع الثانى

الوصاية فى نطاق اللامركزية الإقليمية

استحدث هذا النوع من الرقابة الإدارية، القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ إذ جعل لمجلس المحافظة ، وللمحافظ ، نوعاً من الإشراف والرقابة على المجالس المحلية فى نطاق المحافظة . وبالرغم من خروج المحافظ من عضوية المجلس المحلى للمحافظة ، فإن المشرع قد احتفظ بالتقليد السابق فى القانون الجديد ،إذ خول المحافظ ، ورؤساء الوحدات الإقليمية ، حق الاعتراض على بعض القرارات الصادرة من المجالس المحلية . كما أنه استبقى المبدأ القاضى بوضع المجالس المحلية — فى نطاق المحافظة — تحت إشراف ووصاية المجلس المحلى للمحافظة . وفيما يلى نعرض لمظاهر هذه السلطة بالنسبة للمحافظ ورؤساء الوحدات الأخرى ، ثم بالنسبة للمجلس المحلى للمحافظة .

١ — ؟ سلطة المحافظ ورؤساء الوحدات الإقليمية الأخرى

١ — إن المحافظ هو السلطة الحقيقية الفعالة فى نظام الحكم المحلى الجديد ، لدرجة كنا وما زلنا نرى أن وجوده داخل المجلس على النحو القديم ، كان خيراً من النظام الحالى ، رغم ديمقراطيته الظاهرة . ذلك أن وجوده داخل المجلس ، كان يجعله شريكا ومسئولا فى المقام الأول عن كل قرار يصدره المجلس . أما الآن ، فثمة احتمال كبير لاختلاف وجهات النظر بين المحافظ ، باعتباره عضو التنفيذ المسئول ، وبين المجلس باعتباره صاحب القرار . ولن نمل التكرار والتوكيد ، بأنه لن يستقيم الوضع إلا بعد أن يتقرر مبدأ انتخاب المحافظ ، ورئاسته المباشرة للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

٢ — هذا ولقد وردت سلطات المحافظ، وتردد اسمه، فى معظم مواد القانون الجديد . ونعرض لها باختصار ، على أن نقف عند الهام منها :

١ — الفقرة (ب) من المادة الأولى ، والتى تجعل إنشاء المراكز والمدن والأحياء والقرى « بقرار من المحافظ بعد موافقة كل من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة و مجلس المحافظين » .

٢ — المادة ٤ والتى تقضى بأن يمثل كل محافظة محافظها .

٣ — يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يقرر — بالاتفاق مع المحافظ — تمثيل المنتفعين على النحو السابق توضيحه . (م — ١٧) .

٤ — هذا وقد سبق أن عرضنا للاختصاصات الواسعة التى قررها المشرع للمحافظين فى المواد ٢٦ (التى تضمنت الأساس العام لاختصاصات المحافظين ، وأنه يمثل رئيس الجمهورية) و٢٧ (التى تمنح المحافظين سلطات الوزراء بالنسبة للمرافق فى نطاق المحافظة ، وبالنسبة إلى القرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة) و ٢٨ (التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى ، وقواعد استصلاح الأراضى وتوزيعها) و٢٩ (منح المحافظ اختصاصات الوزير المختص وكذلك اختصاصات وزير المالية المنصوص عليها فى اللوائح وذلك فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة للمرافق التى نقلت إلى الوحدات المحلية ولأجهزتها وموازنتها) و٣٠ (اقتراح تعيين مساعد للمحافظ) ٣١ حق المحافظ فى تفويض بعض اختصاصاته ٣٢ (رئاسة المجلس التنفيذى للمحافظة) .

٥ — يحدد المحافظ سعر الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى بما لايجاوز ٥٪ ، كما يقرر الضريبة الإضافية على الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان ، بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى ، إذا كانت الضريبة فى حدود ٥٪ وموافقة مجلس المحافظين إذا زادت عن ذلك فى حدود ١٥٪ (مادة ٣٥) .

٦ — والمحافظ هو الذى يصدر القرار الخاص بتنظيم حساب الخدمات والتنمية (مادة ٣٨) .

٧ — وهو الذى يوافق على تصرف المجلس الشعبى المحلى للمركز فى أمواله بالمجان إذا كان التصرف فى حدود عشرة آلاف جنيه فى السنة المالية الواحدة أو كان لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة . (مادة ٤٢) .

٨ — ويتعين موافقة المحافظ على ما يفرضه المجلس المحلى للمدينة من رسوم (مادة ٥٣) .

٩ — ويصدر المحافظ القرار الخاص بتنظيم حساب الخدمات الخاص بالمدينة (مادة ٥٤) وبالقرية (مادة ٧١) .

١٠ — وخول المشرع المحافظ سلطات كثيرة وواسعة فى خصوص تنظيم الانتخابات المحلية فى نطاق المحافظة فى المواد ٧٨ ، و٧٩ و ٨١ و٨٣ و ٨٤ .

١١ — والمحافظ هو الذى يعلن نتيجة الانتخابات المحلية ، ويدعو المجالس المحلية للاجتماع (مادة ٨٦) .

١٢ — ولا يجوز للوحدة المحلية أن تتعاقد مع أحد أعضاء مجالسها إلا بعد موافقة المحافظ (مادة ٩٢) .

١٣ — وإذا رفض أحد المجالس المحلية إسقاط العضوية عن أحد أعضائه إعمالا لحكم المادة ٩٦ من القانون ، فإن المحافظ يرفع الأمر إلى مجلس المحافظين لإصدار القرار اللازم .

١٤ — ويجوز بقرار من المحافظ — بناء على اقتراح الجهات المختصة — تحديد نطاق مناطق صناعية بالمحافظات وإنشاء لجان للخدمات بها . (مادة ١١٠) .

١٥ — وللمحافظ دور هام فى إعداد ميزانيات المجالس المحلية (المادتان ١١٩ و ١٢٠) وفيما يتعلق بالحساب الختامى لها . (المادة ١٢٤) .

١٦ — ولا يجوز لوحدات الحكم المحلى قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجالس أو أن يغير تخصيصها إلا بموافقة المحافظ . ويجب موافقة مجلس المحافظين على قبول التبرعات والمساعدات التى تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية (مادة ١٢٨) .

١٧ — ويمارس المحافظون اختصاصات واسعة بالنسبة لشغل مناصب سكرتيرى العموم والسكرتيرين المساعدين ورؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى إما منفردين أو بعد الاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى (مادة ١٣٩) .

١٨ — ويحدد المحافظ الوظائف التى يكون شغلها بامتحان ، وتلك التى تشغل بدون امتحان (مادة ١٤٠) كما يجوز للمحافظ أن يشغل بعض الوظائف بطريق التعاقد مقابل مكافأة شاملة . (مادة ١٤١) .

١٩ — وإذا حل أحد المجالس الشعبية ، فيجب أن يتضمن القرار الصادر بالحل ، مجلساً مؤقتاً بناء على اقتراح المحافظ المختص . (مادة ١٤٦) .

٢٠ — وبجوار هذه الاختصاصات المنفردة خول المشرع المحافظين اختصاصات شاملة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة ، ورد النص عليها فى المادة ١٣٢ . فمع تسليم المشرع بأن قرارات المجالس الشعبية المحلية تعتبر نافذة فى حدود القانون ، نص على أنه للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختص ، « الاعتراض على أى قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلى بالمخالفة للخطة العامة للدولة ، أو الموازنة المعتمدة أو ينطوى

على أية مخالفة للقوانين أو اللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجالس المحددة فى هذا القانون ، وله — فى هذه الحالة — إعادة القرار إلى المجلس الشعبى الذى أصدره ، مشفوعاً بملاحظاته ، والأسباب التى يبنى عليها اعتراضه ، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه القرار . فإذا أصر المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على قراره ، عرض الأمر على مجلس المحافظين . وإذا أصر أى من المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية الأخرى على قراره ، عرض الأمر على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ للبت فيه ، ويقوم مجلس المحافظين بالبت فى شأن القرارات المعترض عليها خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغهم بها . ويجب على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ البت فى شأن القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغهم بها . »

وكان لهذه المادة مقابل فى القانون الملغى ، مع إحلال مجلس المحافظين محل اللجنة الوزارية للحكم المحلى . وسوف ندرس الأحكام التى استحدثها هذا النص عند دراستنا لنطاق الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية المحلية . ولتمكين المحافظ ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى من ممارسة حقها فى الاعتراض ، أوجبت المادة ٤٨ من اللائحة التنفيذية على رؤساء المجالس الشعبية المحلية إبلاغهم بقرارات المجالس الشعبية المحليـــة وتوصياتها واقتراحاتها « خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها . »

٢١ — خولت المادة ١٣٥ من القانون المحافظ سلطة واسعة بالنسبة للوحدات المحلية فى نطاق المحافظة حيث تقول : « يتولى المحافظ التفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية فى نطاق المحافظة ، والمرافق الخاضعة لإشرافها ، وله أن يكلف بإجراء هذا التفتيش أجهزة الرقابة المختصة أو من يختاره من الفنيين والإداريين المختصين من العاملين المدنيين بالمحافظة » . (وتقابلها المادة ١٣٦ من القانون الملغى) .

٢ — § سلطة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة للوحدات الأخرى

١ — قلنا إن المشرع قد جرى منذ صـــدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على أن يضع المجالس المحلية فى نطاق المحافظة تحت إشراف ووصاية مجلس المحافظة . وقد سار المشرع فى القانونين التاليين على ذات المنوال . فالمادة ١٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (والتى تقابل المادة ١٢ من القانون الملغى) تنص على أن : « يختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ، بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة ، وطبقاً للقواعد المقررة فى القانون ولائحته التنفيذية ، بما يأتى :

(أ) الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس (ب) التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية . (ج) الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها .

ويبلغ رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة قرار المجلس فى هذه الحالات إلى المحافظ خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها » .

فهذه المادة قد خولت المجلس الشعبي المحلي للمحافظة سلطات متنوعة :

فالفقرة (ج) منها تجعل الاختصاص الوارد بها مشتركاً بين المجلس المحلي للمحافظة والمجالس المحلية الواقعة فى نطاقها . ومن ثم فإن هذا الاختصاص لا يندرج فى نطاق الوصاية بمعناها الفنى ، بل هو اختصاص مشترك .

أما الفقرتان الأخريان ، فهما اللتان تنطويان على سلطة وصاية بالغة الاتساع من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة للمجالس المحلية الواقعة

---

(١) كانت ثلاثة أيام فى القانون الملغى .

فى نطاقه : فالفقرة (ا) تخول المجلس الشعبى المحلى للمحافظة « الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس » . وإذا كانت هذه الفقرة تمنح المجلس المشار إليه سلطة تقديرية واسعة ، فإنه من الواجب أن تفسر فى ضوء الأصل القاضى باستقلال كل مجلس محلى فى مباشرة شئونه ، لاسيما بعد أن أصبح المجلس مشكلا عن طريق الانتخاب المباشر . ولهذا فيجب أن تجرى رقابة المجالس الشعبية المحلية للمحافظات فى نطاق المبدأ الأصولى المشار إليه . على أن المجلس الشعبى المحلى للمحافظة يخضع فى ممارسة هذه السلطة الواسعة لرقابة الإدارة المركزية ممثلة فى المحافظ، ولرقابة القضاء الإدارى إذا تعسف فى استعمال تلك السلطة التقديرية .

(ب) ثم إن الفقرة (ب) من المادة المشار إليها تخول المجلس الشعبى المحلى المحافظة أيضاً حق « التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس » والتصديق ركن من أركان تكوين القرار الإدارى ، بحيث لا يقوم القرار بغيره . أما الاعتراض ، فهو إجراء ينصب على التنفيذ . ولو أخذ هذا الحق على إطلاقه ، لأهدر استقلال المجالس الشعبية المحلية تماماً لصالح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة . ولهذا فلابد من تفسير الفقرة المشار إليها على أنها تشير إلى الحالات التى منح فيها القانون أو لائحته التنفيذية للمجلس هذه السلطة لأن الأصل — كما ذكرنا — هو استقلال كل مجلس . ولهذا فيجب أن تفسر النصوص الخاصة بالرقابة تفسيراً ضيقاً .

٢ — خولت الفقرة الثانية من المادة ١١٤ من القانون ، المجلس الشعبى المحلى للمحافظة سلطة واسعة ، إذ يكون له بمقتضاها أن يعتمد « اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة » ومعنى الاعتماد هنا ألا تنفذ اللائحة قبل موافقة المجلس الشعبى المحلى . ومن يملك الموافقة يملك الرفض ، ومن ثم فإنها سلطة خطيرة .

٣ — ومن أخطر الاختصاصات التى خولها المشرع للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات ، بالنسبة إلى المجالس الشعبية المحلية فى نطاقها ، ماورد النص عليه فى الفقرة ١١ من المادة ١٢ من القانون ، والتى تخول المجالس الأولى « مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة ، والتى لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها » . ولما كان الأصل هو استقلال كل مجلس بشئونه فى حدود القانون ، فإننا نرى أن استعمال المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لهذا الاختصاص إنما يتم بطلب من المجلس المحلى المختص . ومن حق هذا المجلس أن يعترض إذا أراد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة استعماله بغير طلب من المجلس الأول أو بغير موافقته وتكون الكلمة لسلطة الوصاية المشتركة ، المتمثلة بصفة أساسية فى المحافظ ومجلس المحافظين .

٤ — بجانب هذه الاختصاصات الشاملة للمجالس الشعبية المحلية فى إشرافها على المجالس الشعبية المحلية فى نطاقها ، أورد المشرع بعض الاختصاصات التى تمارسها تلك المجالس فى حالات فردية منها : ضرورة موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على إنشاء وإلغاء وتحديد نطاق الوحدات المحلية الأخرى فى نطاقها (مادة ١) وتتعين موافقة المجلس المشار إليه إذا أراد المجلس الشعبى المحلى للمركز التصرف بالمجان فى مال من أموال المركز الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمى أو أقل من أجر المثل لغير الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات العامة فيما يجاوز عشرة آلاف جنيه ولا يتعدى خمسين ألف جنيه فى السنة المالية الواحدة (مادة ٤٢) وهو يمارس ذات الاختصاص إذا ما كان التصرف من المجلس الشعبى للمدينة (مادة ٥٠) ويقوم المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بدور الحكم بين المحافظ وبين المجلس الشعبى المحلى للمدينة إذا ما رفض هذا المجلس تقرير أو تعديل رسم محلى أو إلغاءه أو تقصير أجل سريانه بناء على طلب المحافظ (مادة ٥٣).

المطلب الخامس
نطاق الوصاية على المجالس الشعبية المحلية

١ — لقد سبق لنا دراسة هذا الموضوع ، عند عرض النظرية العامة للامركزية الإدارية ، ولكننا نعرض له من الجانب التطبيقي المحلي .

والذي يلاحظ لأول وهلة ، أن المشرع في القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد سار في اتجاهين متعارضين : فهو من ناحية قد وسع في اختصاصات المجالس المحلية إلى درجة غير مألوفة ، ولكنه من ناحية أخرى أخضعها في ممارسة تلك الاختصاصات لرقابة دقيقة تتمثل في سلسلة من السلطات الإدارية المركزية على النحو الذي أوضحناه فيما سلف ، وهو ذات المسلك الذي سار عليه المشرع إلى حد كبير في القانونين رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، والقانون الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ كما رأينا .

ولقد هالت هذه الرقابة بعض الزملاء إلى الحد الذي أنكر معه على المجالس المحلية في ظل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ صفة اللامركزية ، فهو يقول : « ولهذا فإننا لا نعدو الحقيقة إذا قلنا إن نظام الإدارة المحلية الذي أنشأه قانون الإدارة المحلية ليس في جوهره نظاماً لا مركزياً بالمعنى المحدد لهذا النظام في الفقه الفرنسي والباجيكي ، ولكنه نظام ذو طبيعة خاصة ، روعي فيه اشتراك هيئات منتخبة من أهالي الوحدات المحلية في تنفيذ سياسة النشاط المحلي التي ترسمها السلطة المركزية ممثلة في اللجنة المركزية للإدارة المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة وفقاً لتوجيهات السلطة المركزية أيضاً ممثلة في الوزارات »(١) .

---

(١) الدكتور فؤاد مهنا ، مؤلفه السابق ، ص٦٢٧ . وحجته في ذلك أن المشرع « لم يرتب على الشخصية المعنوية لهذه الوحدات نتائجه الطبيعية من حيث تقرير استقلال كل وحدة من الوحدات الإدارية المحلية عن السلطة المركزية وتخويلها حق مباشرة الاختصاصات التي تقررت لها بإرادتها دون الخضوع في ذلك لأوامر وتعليمات السلطة المركزية ، وأغفل تقرير الكثير =

ونحن — وإن كنا لا نصل إلى هذا الحد المتطرف — فإننا نعترف بأن استقلال المجالس المحلية لدينا ليس بالاستقلال المألوف فى الدول الأخرى . ومرجع ذلك إلى ضآلة موارد تلك المجالس من ناحية كما سنرى فيما بعد وإلى سياسة التخطيط العامة التى تتبعها الدولة . فسياسة التخطيط توجب على المجالس المحلية أن تتقيد فى تصرفاتها بالخطة العامة ، ولا بد أن تتأكد الحكومة المركزية من هذا ، لأن أى خلل فى تنفيذ الخطة من شأنه أن يؤثر فى الخطة كلها . ومن ثم فإن الرقابة الإدارية على المجالس المحلية أمر لا مناص منه فى نطاق سياسة التخطيط القومى الشامل . ورغبة فى تخفيف حدة الرقابة السابقة جمع أول وزير الإدارة المحلية بين مناصب متعددة ، لها جميعاً أكبر صلة بتنفيذ نظام الإدارة المحلية ، لاسيما فى مراحله الأولى (١) . ولقد خطا القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ خطوة كبيرة فى هذا المجال ، إذ نقل الرقابة من الوزراء ومجلس الوزراء إلى المحافظين ومجلس المحافظين الذى استحدثه . ولكن الرقابة ما تزال تتم بالأسلوب المركزى ، لأن كلا من المحافظ ومجلس المحافظين يغلب عليهم الطابع المركزى كما ذكرنا فيما سلف . ويمكن أن يتغير الوضع — كما ذكرنا — لو اختير المحافظون بأسلوب الانتخاب ، ورأسوا بهذه الصفة المجالس الشعبية المحلية للمحافظات .

٢ — وإذا كانت القاعدة العامة فى الرقابة على المجالس المحلية ، أن قراراتها نافذة فى غير ما احتاج إلى تصديق بنص القانون أو اللائحة ، وأن التصديق يقتصر على مجرد موافقة جهة الوصاية على ما تصدره المجالس

= من النتائج التى تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية لوحدات المحلية ، ولم يترك للأشخاص الإدارية التى أنشأها حرية العمل بإرادتها فى مباشرة اختصاصاتها . . . » ص ٦٢٠ .

(١) شغل أول وزير للادارة المحلية ، مناصب : رئيس المجلس التنفيذى ، ثم المشرف على تنظيم الاتحاد القومى فى الإقليم الجنوبى ، ثم صار نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية ووزير الاسكان والمرافق .

المحلية من قرارات ، فإن المشرع أراد أن يصوغ هذه القاعدة فى نص تشريعى . ولهذا ضمن آخر مادة فى اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ — المادة ١٣٩ — نصا بمقتضاه « فيما عدا القرارات الصادرة من المجالس المحلية والتى يختص رئيس الجمهورية أو اللجنة الإقليمية للإدارة المحلية بالتصديق عليها ، يجب على السلطة التى تملك التصديق أن تصدق على كل القرار أو أن ترفضه جملة . ويجب أن يكون القرار الصادر برفض التصديق على قرار المجلس المحلى مسبباً ، وأن يخطر به المحافظ ورئيس المجلس المحلى المختص كتابة خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره وإلا اعتبر القرار نافذاً » . وهذا النص يقرر المبادىء الآتية :

أولا — أن سلطة الوصاية ملزمة بالموافقة على القرار كله أو رفضه كله . وقد سبق لنا شرح هذه القاعدة والتفسير الذى أضفته محكمة القضاء الإدارى عليها . ثانياً — أن قرار الرفض يجب أن يكون مسبباً . ثالثاً — أن الرفض يجب أن يبلغ إلى كل من المحافظ ورئيس المجلس المحلى المختص كتابة خلال ستين يوما . رابعاً — أن مرور المدة المشار إليها يكون بمثابة مصادقة ضمنية على القرار .

وعدم ورود نص مقابل فى القانونين رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ورقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحتيهما التنفيذية لا يعنى عدم نفاذ الأحكام المقررة فى المادة المشار إليها ، فيما عدا بعض الأحكام الجزئية التى لا تغير من المضمون ، كاشتراط تسبيب قرار الرفض .

٣ — على أن المشرع قد ضمن القانونين المشار إليهما ولائحتهما التنفيذية بعض الأحكام الجديدة فى هذا المقام أهمها :

أولا — حق رئيس الوحدة المحلية فى الاعتراض على قرارات المجالس المحلية غير المشروعة :

وقد نص على هذا الحق فى المادة ١٣٢ من القانونين والتى أوردناها فيما سلف، ويقوم حق الاعتراض على الأحكام التالية :

(ا) أسباب الاعتراض : ذكر المشرع فى المادة أسبابا للاعتراض وحصرها فيما يلى : « المخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة » ومخالفة القوانين واللوائح » . ولما كانت الخطة والموازنة العامة تصدران بقانون ، فإن اصطلاح « مخالفة القوانين واللوائح » يشملهما ، ولعل المشرع قد ذكرهما منعاً لكل لبس .

وإذا كانت المخالفة مباشرة ، ولا لبس فيها ، فإن الأمر لا صعوبة فيه . ولكن تثار الصعوبة إذا كانت المخالفة غير مباشرة ، بالخروج على روح القاعدة ومقتضاها . وهنا أيضا يحق للجهة التى حددها المشرع الاعتراض ، على أن تكون الكلمة للجهة التى حددها المشرع للفصل فى النزاع .

(ب) من الذى له حق الاعتراض ؟ حصره المشرع فى المحافظ ورئيس الوحدة المحلية المختص . وبطبيعة الحال فإن حق رئيس الوحدة فى الاعتراض مقصور على القرارات التى يصدرها المجلس المحلى للوحدة التى يرأسها . أما حق المحافظ فقد ورد شاملا ، ومن ثم فإن من حقه أن يعترض على أى قرار غير مشروع يصدر من أى مجلس ممثل لوحدة إدارية فى نطاق المحافظة ، وقد يكون ذلك بأن يطلب من رئيس الوحدة المحلية أن يستعمل حقه فى الاعتراض .

(حـ) الشروط الشكلية للاعتراض : أوجب المشرع على المحافظ أو رئيس الوحدة إذا أراد أن يعترض أن يلتزم بالقيود الآتية :

أولا — أن يستعمل حقه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه القرار [١] .

---

(١) كان النص القديم يقول : « من تاريخ صدور القرار » .

ثانياً — يجب على المحافظ وعلى رئيس الوحدة المحلية، إذا أراد أن يعترض أن يذكر أسباب اعتراضه وملاحظاته، وذلك حتى يستطيع المجلس المحلي أن يحدد موقفه في ضوء الاعتراض. ولما كان الاعتراض لأسباب قانونية كما ذكرنا، فإن واجب المجلس المحلي أن يستجيب للاعتراض، وأن يصحح موقفه. وهو ما تفعله المجالس المحلية عادة إذا كانت المخالفة واضحة ولا لبس فيها. أما إذا حدث لبس وخلاف حول قيام المخالفة التي بني عليها الاعتراض، فحينئذ نكون بحاجة إلى حكم كما سوف نرى بعد قليل. وتقضي القواعد العامة بأن القرار الذي لا يحترم شكلا جوهرياً، يعتبر غير مشروع. والإجماع على أن التسبيب من الأشكال الجوهرية التي يتعين مراعاتها. ولهذا فإن الاعتراض غير المسبب لا ينتج أثره، ويكون في وسع المجلس الشعبي المحلي قانوناً المطالبة بتنفيذ القرار المعترض عليه بعد مضي المدة المحددة للاعتراض.

ثالثاً — الحكم الذي من حقه أن يفصل في حالة الخلاف: ميز المشرع بين فرضين:

(أ) أن يكون الاعتراض من المحافظ على قرار أصدره المجلس الشعبي المحلي للمحافظة: وهنا جعل المشرع سلطة حسم النزاع لمجلس المحافظين (١).

(ب) وإذا كان الاعتراض من رئيس وحدة محلية أخرى: فإن الفصل فيه يكون للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمحافظ. وقد استحدث القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ هذا الاختصاص للمجلس الشعبي للمحافظة، وبالتالي يكون المشرع قد وضع المجالس المحلية في نطاقه تحت وصايته وجعله بمثابة المجلس الأم. وقد أشرك القانون الجديد المحافظ في هذا الاختصاص. ولكن المشرع لم يتعرض لحالة الخلاف بين المجلس الشعبي المحلي للمحافظة

---

(١) كان الاختصاص للجنة الوزارية للحكم المحلي في القانون الملغي ...

وبين المحافظ . ويمكن فى هذه الحالة الاستئناس برأى مجلس المحافظين ، كما يجوز الشعبى لذى المصلحة الإلتجاء إلى القضاء الإدارى .

رابعاً — حدد المشرع أجلا قصيراً للفصل فى النزاع فى الحالتين ، وهو ثلاثون يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ فى الحالة الثانية ، وستون يوماً من تاريخ إبلاغ مجلس المحافظين فى الحالة الأولى . والقرار الصادر فى الحالتين يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإدارى وفقا للقواعد العامة .

ثانيا — حق كل من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، والمجلس الشعبى المحلى للمركز والمجلس الشعبى المحلى للمدينة فى الإعتراض على القرارات الصادرة من المجالس الشعبية المحلية الواقعة فى نطاقها :

رغم خطورة هذا الحق ، فإن المشرع قد نص عليه فى اللائحة التنفيذية للقانونين (المادة ٥٤ من اللائحة القديمة ، والمادة ٤٧ من اللائحة الجديدة) وثمة شك كبير فى شرعية ورود مثل هذه الأحكام المبتدأة فى اللوائح التنفيذية التى يجب أن يقتصر دورها على وضع تفاصيل التنفيذ للأحكام الواردة فى القوانين دون أن تضيف إليها جديداً . كما أن القانون الملغى كان يقصر حق الاعتراض على المجالس الشعبية المحلية للمحافظات والمراكز . فأضافت إليها اللائحة الجديدة حق المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى الاعتراض على القرارات الصادرة من مجالس الأحياء فى نطاقها ، وهو حكم منطقى .

ولقد صيغ النص الجديد على النحو التالى : « للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة ، وللمجلس الشعبى المحلى للمركز بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة فى دائرته ، وللمجلس الشعبى المحلى للمدينة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للأحياء ، التصديق أو الاعتراض على القرارات الصادرة

من تلك المجالس فى المجالات الآتية : — تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية فى المشروعات المحلية . — تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات الوحدة والتصرف فيها — قواعد تنظيم تعامل أجهزة الوحدة المختصة مع الجماهير — قواعد تنظيم المرافق العامة المحلية ورفع كفاءة العمل بها . — اقتراح خطة تنمية القرية اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا — اقتراح مشروع الخطة والموازنة .

ويجب على المجلس الشعبى المحلى المختص إبلاغ قراراته فى المجالات المشار إليها إلى المجلس الأعلى خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها . ويتم التصديق أو الاعتراض على القرارات المشار إليها فى مدى خمسة عشرة يوماً من تاريخ الإخطار . وإذا مضت هذه المدة دون اعتراض اعتبر القرار نافذاً .

ويجب أن يكون القرار الصادر من المجلس الشعبى المحلى المختص بالاعتراض على كل أو بعض القرارات الصادرة من المجالس المحلية الأخرى مسبباً ، وأن يخطر به رئيس المجلس المحلى الذى أصدر القرار المعترض عليه . وفى هذه الحالة يوقف القرار » .

وبتحليل هذه المادة الطويلة نجد أنها قد تضمنت الأحكام التالية :

١ — أنها قد أنشأت ثلاث سلطات للوصاية ، ذات اختصاصات متداخلة : فسلطة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة تشمل جميع المجالس الشعبية المحلية فى نطاقه ، واختصاص المجلس الشعبى المحلى للمركز مقصور على المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاقه فقط . وسلطة المجلس الشعبى المحلى للمدينة محصورة فى المجالس الشعبية المحلية للأحياء إذا وجدت بطبيعة الحالة . وهكذا تكون قرارات بعض المجالس المحلية خاضعة

لوصاية أكثر من جهة ، مما قد يحدث ارتباكا فى العمل إذا اختلفت تلك الجهات فى التقدير . وهنا يكون الحل النهائى بيد مجلس المحافظين . كما أن باب القضاء الإدارى مفتوح إذا حدث خلاف بين الجهات المختصة .

٢ — كانت المادة ٥٤ من اللائحة الملغاة تطلق حق الاعتراض . أما المادة ٤٧ من اللائحة الحالية فقد حددت مجالات بعينها يجوز فيها استعمال حق « التصديق أو الاعتراض » وذلك فى الفقرات الست التى وردت فى تلك المادة . وبالرغم من هذا التحديد فإن مجال الوصاية مازال بالغ الاتساع بالنظر إلى عمومية الموضوعات التى وردت فى الفقرات الست المشار إليها خصوصاً الفقرة التى تقول « قواعد تنظيم المرافق العامة المحلية ورفع كفاءة العمل بها » و « اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً » ويطبق هنا الحكم المشار إليه فى الفقرة رقم (١) فى حالة الخلاف .

٣ — فى ضوء الملحوظتين السابقتين ، يمكن وضع الضوابط الآتية لممارسة هذه الوصاية :

أولا — إن السلطة المقررة فى المادة هى سلطة « التصديق أو الاعتراض » والمعنى القانونى لهذين المصطلحين هو الموافقة على القرار كله أو رفضه كله دون تعديل بالحذف أو الإضافة[1] .

ثانيا — لما كان الأصل العام فى الإدارة المحلية (أو الحكم المحلى وهو معنى أشد) أن المجالس المحلية مستقلة فى ممارسة اختصاصاتها ، وأن القيد يرد استثناء ، فإنه لا تصديق ولا اعتراض إلا بالنسبة للأمور المنصوص عليها صراحة . وإذا كانت تلك الأمور واسعة ، فيجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً .

(١) والتصديق ركن لا يوجد القرار بدونه . أما الاعتراض فإنه ليس بركن ولكن أثره ينحصر فى وقف تنفيذ القرار .

ثالثاً — حددت المادة مدة قصيرة لممارسة حق الاعتراض ، وهى « خمسة عشر يوماً » من تاريخ الإخطار بالقرار وليس من تاريخ صدوره .

رابعاً — يجب أن يكون القرار الصادر من المجلس الشعبى المحلى المختص بالاعتراض مسبباً ، وأن يخطر به رئيس المجلس الشعبى المحلى الذى أصدر القرار المعترض عليه .

خامساً — رتب المشرع نتيجة هامة على الاعتراض وهى « وقف القرار » ، ولم يمض فى الشوط حتى نهايته ليوضح من له الكلمة الأخيرة فى الخلاف بين المجلسين . وهنا نعيد التذكير بأن حسم الخلاف ، سوف يرجع إلى « مجلس المحافظين » أو إلى القضاء الإدارى .

المبحث الرابع

الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية وموازناتها

المطلب الأول

الموارد المالية

١ — اكتفت المادة ١٦٣ من دستور سنة ١٩٧١ — كما رأينا — بالنص على أن « يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية .. ومواردها المالية » فلم تتضمن توجيها ملزما فى هذا الصدد كما فعلت دساتيرنا السابقة ومنها دستور سنة ١٩٥٦ ، الذى نص فى المادة ١٦١ منه على أن « تدخل فى موارد الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، أصلية كانت أو إضافية ، وذلك كله فى الحدود التى يقررها القانون » . ولهذا النص مقابل فى دساتيرنا السابقة كما أوضحنا فيما سبق ؛ وقد أشرنا إليه بالذات ، لأنه النص الذى اهتدى به المشرع ، وهو

بصدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ . ولقد ترك هذا القانون بصماته فى هذا المجال على القوانين التالية المنظمة للإدارة المحلية . بل إن التنظيم المالى الذى أرسى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ أسسه ما يزال سارياً فى خطوطه العامة .

٢ — والمسلك الذى انتهجه المشرع فى القوانين المشار إليها يقوم على الدعامات التالية :

أولا — خص المشرع المجالس المحلية بجميع الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى .

ثانيا — أجاز للمجالس فرض ضريبة إضافية بنسبة مئوية تعلى على بعض الضرائب الحكومية ، وأدخل مبدأ الاشتراك بين المجالس المحلية فى الانتفاع بحصيلة هذه الضريبة الإضافية .

ثالثاً — توزع الحكومة على المجالس — فى صورة إعانة — ما كانت تنفقه على المرافق المحلية التى نقلت إلى المجالس المحلية كالتعليم والصحة . وهذا المورد هو أهم موارد المجالس المحلية فى الوقت الحاضر .

رابعاً — يضاف إلى ذلك الموارد العادية للتمويل والتى نعرض لها فى موضعها .

٣ — وثمة تسليم شبه إجماعى بأن موارد المجالس المحلية لا تكاد تكفى الحد الأدنى من احتياجاتها . ولا يرجع ذلك إلى نقص فى التشريع ، ولكن إلى الضعف العام فى حصيلة الموارد المتاحة . فالموارد الذاتية للمجالس المحلية — كما ذكرنا — ضئيلة للغاية . والميزانية العامة للدولة مثقلة بمقتضيات الدفاع ومستلزماته ، ولها الأولوية بطبيعة الحال . وخدمة الدين العام تمثل عبئاً ثقيلا على موارد الدولة . والانفجار السكانى الذى صاحب ارتفاع مستوى الخدمة الصحية وارتفاع الحد الأدنى للأجور يعرقل خطط

التنمية . والتزام الدولة بتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين بالمجان . . الخ وكل ذلك وغيره كثير ، يجعل الاستقلال النظرى للمجالس المحلية ، بعيد عن الحقيقة على صعيد الواقع ، لأن الحكومة المركزية هى التى تحدد ميزانيات المجالس المحلية من حيث الواقع ، بحسب الإمكانيات المتاحة . ولابد من تنفيذ خطط شاملة وطويلة الأجل لتنمية الثروات المحلية ، وتصنيع الأقاليم ، حتى يمكن أن تعتمد المجالس المحلية على نفسها فى إشباع حاجاتها المحلية ، وتنفيذ خططها ، فتصبح الإدارة المحلية — فضلا عن الحكم المحلى — حقيقة واقعة . وفيما يلى ندرس الموارد المالية للمجالس المحلية كما وردت فى القانون .

الفرع الأول

الموارد المالية للمحافظات

وردت الأحكام الخاصة بهذا الموضوع فى المواد من ٣٥ إلى ٣٨ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (ويقابلها المواد من ٣٦ إلى ٣٨ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥) وهى تشابه إلى حد كبير ما ورد فى المادة ٢٩ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ . ولقد ميز المشرع بين نوعين من موارد المحافظات على النحو التالى :

١ — § الموارد المشتركة بين سائر المحافظات

وتشمل هذه الموارد وفقاً للفقرة الأولى من المادة ٣٥ من القانون :

أولا : نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتها . ويحدد رئيس مجلس الوزراء سعرها بحيث يكون حدها الأقصى ٥ ٪ من قيمة الضريبة الجمركية[1] .

---

(١) كان الذى يحددها فى القانون الملغى رئيس الجمهورية ، وكان حدها الأقصى ٣ ٪ .

وهذه الضريبة بطبيعتها تجبيها الحكومة فى محافظات الثغور، والمحافظات الواقعة على الحدود، كمحافظة أسوان . ومن ثم فإن المشرع قد سمح لهذه المحافظات بأن تحتفظ بنصف حصيلة هذه الضريبة التى تجبى فى نطاقها . أما النصف الباقى ، فيودع فى رصيد الموارد المشتركة لكافة المحافظات ، ليوزع بينها بمعرفة الوزير المختص بالحكم المحلى .

ثانياً : نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجــارية والصناعية : ويتم تحديد سعر هذه الضريبة الإضافية — بما لا يجاوز ٥ ٪ من الضريبة الأصلية — بقرار يصدره المحافظ (١) بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة . ويحدد سعر هذه الضريبة فيما يزيد على ذلك (٢) ، بقرار من مجلس المحافظين .

وهذه الضريبة تجبى فى سائر المحافظات — بعكس الضريبة السابقة — وتوزع بذات الطريقة التى عرضنا لها فيما سلف .

وإذا اختلف المركز الرئيسى لإحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن فى دائرته مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبــة الإضافية ، وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

ويصدر قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة .

٢ — § الموارد الخاصة بكل محافظة على حدة

١ — ولقد نصت على هذه الموارد ، الفقرة ثانياً من المادة ٣٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على النحو التالى :

---

(١) كان القرار فى القانون الملغى يصدر من الوزير المختص بالحكم المحلى .

(٢) كان القانون الملغى يضع حداً أعلى للضريبة الإضافية فى هذه الحالة ، وهو ١٥ ٪ فألغاه القانون الجديد ، وترك تحديد السعر لمجلس المحافظين .

(أ) « ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان فى المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية التى يفرضها المجلس على ضرائب الأطيان فى المحافظة . ويكون تحديد سعر هذه الضريبة الإضافية بقرار يصدره المحافظ — بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة — بما لايجاوز ٥ ٪ من الضريبة الأصلية وبقرار من المحافظ بعد موافقة مجلس المحافظين فيما يزيد على ٥ ٪ ولا يتجاوز ١٥ ٪

(ب) ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل الأخرى المرخص بها من المحافظة .

(حـ) حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التى تقوم بإدارتها .

(د) الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة .

(هـ) الإعانات الحكومية .

(و) التبرعات والهبات والوصايا ، بشرط موافقة مجلس المحافظين على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

هذا ويلاحظ أن موارد المحافظة منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ لم تعد لها وحدها — كما كان الشأن بالنسبة إلى مجالس المديريات قديماً — وإنما نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٣٥ السابقة على أن « يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة توزيع جزء من موارده المشار إليها فى البندين ا و ب من ثانياً ، على الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق اختصاصه بالنسبة التى يقررها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها . » . وذلك مظهر من مظاهر لامركزية الرقابة الإدارية التى أشرنا إليها فيما سبق .

٢ — ومن الأمور التى استحدثها المشرع فى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ واحتفظ بها القانون الحالى مبدأ إنشاء حسابات « للخدمات والتنمية

المحلية » . وقد ورد النص عليها فى المادتين ٣٧ و ٣٨ من القانونين بالنسبة إلى المحافظة ، وذلك لتحرير المجالس المحلية بعض الشيء من القيود المالية التى عرقلت حركتها فى الماضى ، ودفعت بعض المحافظين إلى الخروج عليها صراحة . ووفقا للمادة ٣٧ من القانون ، يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة إنشاء حساب للخدمات والتنمية المحلية ، تتكون موارده من :

١ — الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب .

٢ — أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور .

٣ — التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب .

٤ — ٥٠ ٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظات عن الربط المقدر فى الموازنة . وهذه الفقرة مستحدثة فى القانون الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، والهدف منها تشجيع المحافظات على تحصيل الموارد المخصصة لها لفائدة الموارد المحلية والمركزية معاً .

وتستخدم موارد الحساب المذكور ، وفقاً لما يقرره المجلس الشعبى المحلى ، فى تحقيق الأغراض التى حددها المشرع فى المادتين ٣٨ من القانون ، وهى :

١ — تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة .

٢ — استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية .

٣ — رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية .

٤ — الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة .

ويصدر بتنظيم حساب الخدمات والتنمية قرار من المحافظ المختص ، وتعامل أموال الحساب المشار إليه معاملة الأموال العامة ، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات ، وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة ، كحافز للمجالس المحلية بالمحافظات على زيادة مواردها الذاتية .

٣ — وقد استحدث القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نظام الحساب الخاص ، فقد نصت المادة ٣٦ منه على نوعين من هذا الحساب الخاص هما :

(أ) حساب خاص لحصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة المنصوص عليه فى المادة ٢٨ من القانون : وتقرر هذه المادة أنه يجوز للمحافظ المختص — بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس المحافظين — أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة ، والأراضى القابلة للاستزراع المتخللة للزمام ، وقواعد استصلاح الأراضى وتوزيعها بعد استصلاحها ، وتزويدها بالمرافق العامة ، وذلك دون التقيد بالقواعد المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها فى هذا الشأن ، على أن تعطى أولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها ، العاملين فى دائرتها . ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة . فإذا ما تقرر إنشاء هذا الحساب الخاص ، فإن حصيلته تخصص لأغراض استصلاح الأراضى على مستوى المحافظة .

(ب) حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة : ذلك أن مشكلة الاسكان اقتصادى على مستوى الدولة قد

أصبحت مهمة عاجلة ، ولهذا اهتم بها المشرع في قانون الحكم المحلي الجديد . ونصت المادة ٣٦ منه على أن تتكون موارده من :

١ — حصيلة التصرف في الأراضي المعدة للبناء المشار إليها في المادة ٢٨ من القانون والتي أوردناها فيما سبق .

٢ — حصيلة الاكتتاب في سندات الإسكان المشار إليها في المواد ٤ و ٥ و ٦ من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ ، بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادي .

٣ — حصيلة مقابل الانتفاع الذي يؤدى في حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وفقاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء ، وذلك على مستوى المحافظة .

٤ — المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الإقتصادي في المحافظات في الاتفاقيات التي تعقدها الدولة .

٥ — القروض .

٦ — الإعانات والتبرعات والهيئات والوصايا .

٧ — حصيلة الغرامات التي يقضى بها طبقاً للفقرة الأولى من المادة ٢١ من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وذلك على مستوى المحافظة .

ولكي يؤدى نظام « الحساب الخاص » دوره في تدعيم الحكم المحلي ، نص المشرع على اعتبار موارد الحسابين المشار إليهما « من الموارد الذاتية للمحافظة » ورتب على ذلك نتيجة بالغة الأهمية ، وهي أن يرحل فائض كل من الحسابين في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية الخاصة بالمحافظة ، كما فوض المشرع « مجلس المحافظين » في إصدار القرارات الخاصة بتنظيم وإدارة كل من الحسابين ، وقواعد الصرف منهما .(١)

(١) كما تحدد بقرار من مجلس المحافظين — بالاتفاق مع وزير التأمينات — النسبة التي تلتزم شركات التأمين بالاكتتاب بها في سندات الإسكان .

الفرع الثانى

الموارد المالية للمراكز

١ — نصت عليها المادة ٤٣ من القانون (وهو ذات الرقم فى القانونين) وتشمل هذه الموارد:

١ — ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارده لصالح المركز.

٢ — حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها.

٣ — الإعانات الحكومية.

٤ — التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة مجلس المحافظين على قبول مايرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

٥ — القروض التى يعقدها المجلس.

وواضح أن موارد المراكز محدودة للغاية، ولعل المشرع قد وضع فى اعتباره أن مستوى المركز المستحدث سنة ١٩٧٥، هو أقرب إلى التنسيق، منه إلى المستوى العامل.

٢ — وينشىء المجلس الشعبى المحلى للمركز حساب الخدمات والتنمية للمركز، ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ. وتعتبر أموال هذا الحساب أموالا عامة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات، وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة، وهى ذات الأحكام التى رأيناها فيما يتعلق بمستوى المحافظة.

الفرع الثالث

الموارد المالية للمدن والأحياء

وضعت أحكامها المواد من ٥١ إلى ٥٤ والمادة ٦٢ من القانون[١] على النحو التالى :

أولا — ذكر المشرع الموارد المالية للمدن فى المادة ٥١ حيث تقول : تشمل موارد المدينة ما يأتى :

(أولا) حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقررة عليها ما عدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقا للقانون لأغراض قومية .

(ثانياً) حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة اختصاص المجلس .

(ثالثاً) ٧٥٪ من حصيلة الضريبـــة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان .

(رابعاً) ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

(خامسا) حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات وفقا للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة .

(سادساً) الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه

---

(١) وهى ذات الأرقام فى القانونين الأخيرين .

فى حدود القوانين واللوائح على ما يأتى : ١ — مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحية . ٢ — رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد . ٣ — أعمال التنظيم والمجارى وإشغال الطرق والحدائق العامة. ٤ — المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية . ٥ — حيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك . ٦ — المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها . ٧ — مايذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك . ٨ — الأسواق المرخص فى إدارتها للأشخاص الخاصة . ٩ — استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١٪ من قيمة الاستهلاك إذا لم يتول المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه . ١٠ — الانتفاع بالشواطىء والسواحل أو استغلالها .

١١ — الايجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المبانى لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الإيجارية[1] ، وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر . وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية .

(سابعاً) المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع

---

(١) أعفى المشرع — فى المادة ٥٢ من القانون — من هذه الرسوم :

١ — العقارات التى تشغلها الوزارات والمصالح ،والهيئات العامة والمجالس المحلية للوحدات المحلية ووحدات الاتحاد الاشتراكى العربى ، والجمعيات والمؤسسات الخاصة المشهرة طبقاً للقانون .

٢ — العقارات المعفاة من الضريبة على العقارات المبنية.

٣ — العقارات المملوكة للدول الأجنبية بشرط المعاملة بالمثل .

كما أوجب المشرع على ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل الرسم الايجارى المنصوص عليه فى الفقرة السابقة من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية .

بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو عن استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة .

(ثامناً) حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من إيجار المبانى وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة .

(تاسعاً) إيرادات استثمار أموال المدينة ، والمرافق التى تتولاها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة فى نطاقها .

(عاشراً) الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة مجلس المحافظين على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

(حادى عشر) القروض التى يعقدها المجلس .

والملاحظ أن المشرع فى القانونين الأخيرين ، قد جمع إيرادات المجلس المحلى للمدينة فى مادة واحدة ، بغض النظر عن مصدر هذا الإيراد ، وأن المصادر تكاد تتلاقى مع ما ورد فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فى المادتين ٤٠ و ٤١ .

ثانياً — أخضع المشرع جميع قرارات المجالس الشعبية المحلية للمدن فى خصوص المواد المشار إليها فى الفقرة السابقة لوصاية مزدوجة من قبل المجلس المحلى للمركز ومن قبل المحافظ ، إذ تنص المادة ٥٣ من القانون على أنه : « لا يكون قرار المجلس (الشعبى المحلى للمدينة) فى شأن فرض الرسوم المنصوص عليها فى المادة ٥١ نافذاً إلا بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمركز والمحافظ . »

بل إن المشرع قد خول المحافظ سلطة واسعة فى الفقرة الثانية من المادة ٥٣ بالنسبة إلى هذه الرسوم ، حيث أجاز له أن يطلب من المجلس الشعبى المحلى المختص « تقرير أو تعديل » رسم محلى معين تمكيناً له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلى . كما يجوز له أن يطلب إلى المجلس

« إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير دأجل سريانه ، إذا رأى أن بقاءه لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة . فإذا رفض المجلس في الحالات المذكورة إجابة الطلب، يعرض الأمر على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ليقرر فيه ما يراه. وإذا استمر الخلاف يعرض الأمر على مجلس المحافظين ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً . والنهائية هنا في المجال الإدارى، ولكنها لا تحول دون الطعن من ذى المصلحة أمام مجلس الدولة . فسلطة الوصاية المشار إليها ، تصل إلى حد الحلول محل المجلس الشعبي المحلي للمدينة في فرض الرسم أو إلغائه أو تقصير أجل سريانه .

ثالثاً — ينشىء المجلس الشعبي المحلي للمدينة حسابا للخدمات والتنمية المدينة، كما هو الشأن بالنسبة للوحدتين اللتين أشرنا إليهما فيما سبق، ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ .

وتعتبر أموال هذا الحساب أموالا عامة ،وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات ، وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ، ولا يؤول فائض هذا الحساب أيضا إلى الخزانة العامة (مادة ٥٤) .

رابعا — نصت المادة ٦٢ من القانون على أن يتولى كل حى من أحياء المدينة في نطاقه ، تحصيل الموارد المنصوص عليها في المادة ٥١ — والتى أوردناها فيما سبق — لحساب المدينة ، وذلك فيما عدا الموارد التى يقرر المجلس الشعبي المحلي للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة. ولم يقرر المشرع للحى موارد ذاتية خاصة به ، وإنما نص على أن « يقوم المجلس الشعبي المحلي للمدينة بتقرير الاعتمادات التى تغطى مصروفات كل حى » ومعنى ذلك أن موارد المدينة ، هى فى ذات الوقت موارد أحيائها ، إذا قسمت المدينة إلى أحياء .

الفرع الرابع

الموارد المالية للقرى

نظم المشرع هذه الموارد فى المواد من ٦٩ إلى ٧١ من القانون[1] على النحو التالى :

أولا — الموارد : حددتها المادة ٦٩ كما يلى :

١ — ٧٥ ٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى نطاق القرية و٧٥ ٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان . ٢ — الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للقرية طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة لمجالس المدن . ٣ — حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى نطاق القرية . ٤ — موارد أموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها . ٥ — ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية . ٦ — الإعانات الحكومية . ٧ — التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة مجلس المحافظين على ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية . ٨ — القروض التى يعقدها المجلس .

وبالرغم من هذه القائمة الطويلة ، فإن الحصيلة الفعلية لموارد القرية ضئيلة للغاية ، وبعض هذه الموارد لا وجود لها إلا على الورق ، مما يدفعنا إلى إعادة التذكير بالملاحظات التى أبديناها فى مطلع هذا البحث .

ثانياً — الحساب الخاص بالخدمات : ينشأ بكل قرية — على النحو الذى رأيناه بالنسبة للوحدات الأخرى التى أشرنا إليها فيما سبق — حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية ، تتكون موارده من :

---

(١) وهى ذات الأرقام فى القانونين الأخيرين .

١ — ٧٥ ٪ من حصيلة الرسوم المفروضة طبقاً لأحكام المادة ٣٧ المحصلة فى نطاق القرية (١). ٢ — أموال المشروعات التى تدار على أساس المال الدائر فى نطاق القرية. ٣ — مقابل تمليك المبانى فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات إنشاءها. ٤ — إيجارات المبانى السكنية والمرافق التى يتولى حساب الخدمات إنشاءها. ٥ — حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية فى نطاق القرية. ٦ — الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى للقرية. (مادة ٧٠) وتستخدم موارد الحساب المشار إليه فى الأغراض التالية وفقاً لما يقرره المجلس الشعبى المحلى للقرية :

١ — تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى إطار الخطة العامة للدولة.

٢ — استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المقررة لها فى موازنة القرية لإتمامها، وإنشاء، المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية وفقاً للأولويات التى يفترضها المجلس الشعبى المحلى للقرية ويقرها مجلس شعبى محلى المحافظة.

٣ — رفع مستوى أداء الخدمات المحلية.

ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض أموال هذا الحساب إلى الخزانة العامة كما رأينا بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى.

---

(١) تنص المادة المشار إليها على ما يلى: « ينشىء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة حساباً للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من : ١ — الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب . . . » ووفقاً للحكم المشار إليه فى المتن ، فإنه ٧٥ ٪ من هذه الرسوم فى نطاق القرية تخصص لحساب الخدمات بها .

الفرع الخامس
قواعد عامة تحكم موارد المجالس الشعبية المحلية

أخضع المشرع — سواء فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ أو فى القانونين التاليين — المجالس المحلية ، بغض النظر عن مستواها ، لبعض القواعد العامة ، التى وردت فى القانون أو فى اللائحة التنفيذية بخصوص الموارد المالية المحلية من الضرائب والرسوم المحلية ، نشير إلى أهمها فيما يلى :

أولا — الأصل العام الذى سار عليه المشرع باستمرار هو سريان القوانين واللوائح المالية المطبقة فى الحكومة على الوحدات المحلية، وتسرى على هذه الوحدات القواعد المقررة لأموال الحكومة، وتعفى تلك الوحدات من جميع الضرائب والرسوم التى تعفى منها الحكومة (مادة ١٣٠) .

ثانياً — يتبع فى تحصيل الضرائب والرسوم المقررة للوحدات المحلية ، وفى الاعفاء منها ، وفى سقوطها بالتقادم ، القواعد المقررة بشأن الضرائب والرسوم العامة . وتعتبر ديون تلك الضرائب والرسوم ديوناً ممتازة على جميع أموال المدينين بها ، وتستوفى بعد المصاريف القضائية والضرائب الحكومية مباشرة (مادة ١٢٦ فقرة أولى وثانية) .

ثالثاً — لما كانت المجالس المحلية قد تنقصها الأجهزة المدربة والقادرة على تحصيل الضرائب والرسوم المحلية ، فإن المشرع جرى منذ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على جواز أن يعهد بهذه المهمة إلى الأجهزة الحكومية. وهو ماورد النص عليه فى الفقرة الأخيرة من المادة ١٢٦ من القانون والتى تنص على أنه « يجوز أن تتولى الأجهزة الحكومية المختصة ربط وتحصيل الضرائب والرسوم التى تخص الوحدات المحلية ، وأداء الحصيلة إليها، وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة » .

رابعاً — فرض المشرع قيدين على المجالس المحلية فى مجالين لها أهمية خاصة وهما :

(ا) منح التزام استغلال مرفق من المرافق المحلية ، أو مصدر من مصادر الثروة الطبيعية فى نطاق المجلس المحلى : فقد أخرج المشرع من هذا المجال « البترول » باعتباره ثروة قومية ، فلا يمنح الالتزام باستغلاله إلا الحكومة المركزية وفقا للقواعد الدستورية المقررة . أما غيره من المرافق المحلية أو مصادر الثروة الطبيعية الواقعة فى نطاق اختصاص المجلس المحلى ، فإن الحكومة لا تستطيع أن تمنح الالتزام باستغلالها « إلا بعد الحصول على موافقة المجلس الشعبي المحلي المختص » وواضح أن الموافقة غير أخذ الرأى . ومن ثم لا يمكن التجاوز عنها إذا رفض المجلس المحلى الموافقة . (مادة ١٢٧) .

(ب) قبول التبرعات المقيدة بشرط أو المقدمة من جهات أجنبية :

— فإذا كان التبرع مقيداً بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو يغير تخصيصها ، فلا يجوز للمجلس المحلى قبوله إلا « بموافقة المحافظ » ومقتضى ذلك أنه إذا كان الشرط لا يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس ، فإن من حقه القبول دون حاجة إلى موافقة مسبقة من المحافظ .

— وإذا كان التبرع مقدماً من هيئات أو أشخاص أجنبية ، فيجب موافقة « مجلس المحافظين » وقد ورد فى النص اصطلاح «هيئات أو أشخاص أجنبية » بصورة شاملة ، أى سواء أكانت تلك الهيئات حكومية أو غير حكومية ، فاندرج فى نطاقها الدول العربية ومواطنوها ، مع مجافاة ذلك لروح الوحدة والتضامن العربى (مادة ١٢٨) .

خامساً — استحدث القانون حكما هاما فى المادة ١٢٩ منه بمقتضاه لا يجوز لوحدات الحكم المحلى إبرام أى قرض أو الارتباط بأى مشروع

غير وارد فى الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ فى فترة مقبلة إلا بعد « موافقة مجلس الشعب » ، مع مراعاة أحكام المادة ١٥ من القانون [١] . ومرجع ذلك إلى إعتبارين هامين هما : سنوية الميزانية ، واعتماد المجالس المحلية — كما أوضحنا — على الحكومة المركزية فى الحصول على ما يلزمها من أموال ، ومن ثم كان من الضرورى الرجوع إلى البرلمان على أساس أنه هو السلطة الدستورية فى مجال التمويل العام .

سادساً — سار المشرع فى القانونين رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ورقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، على ذات المنهج الذى التزمه القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فى شأن « القواعد الخاصة بتحديد أسس وإجراءات حساب جميع الرسوم ذات الطابع المحلى ، وطريقة التظلم منها وإجراءات تخفيضها » . وقد تضمن هذه القواعد الفصل الثالث من الباب الخامس من اللائحة المشار إليها فى المواد من ٧٨ إلى ٩١ [٢] . ولا يمكن أن نعرض للأحكام التفصيلية الواردة بها ، ونكتفى بأن نشير إجمالا إلى ما تضمنته من أحكام :

بدأ الفصل المشار إليه بوضع حكم يوجب تقسيم المحال العامة والأندية والمحال الصناعية والتجارية الواردة فى البند خامساً من المادة ٥١ من القانون إلى درجات حسب الأهمية النسبية لكل منها ، بمراعاة القيمة الايجارية للمكان الذى تشغله . أما المحال الصناعية فيكون تحديد الرسوم بالنسبة إليها ، على أساس إنتاجها الفعلى . فإذا تعذر ذلك ، قام التحديد على أساس القوى المحركة فى هذه المحال وعدد الدواليب أو الآلات أو الأنوال التى تدار فيها أو بنسبة مئوية من القيمة الإيجارية من المكان الذى تشغله .

وبالنسبة إلى المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة ، فتسرى عليها أحكام النوع الأول من المحال ، إذا كانت من المحال التجارية ، وتسرى

---

(١) وهى التى تضع الأحكام المنظمة لحق المجلس فى الاقتراض ، وقد أوردناها فيما سبق .

(٢) تقابل المواد من ٨٧ إلى ١٠١ من اللائحة الملغاة .

عليها أحكام النوع الثانى إذا كانت من المحال الصناعية . ويحدد رسم سنوى ثابت على كل من حيوانات الجر والكلاب (مادة ٧٩) كما وضع المشرع أساس تحديد الرسوم التى تفرض على المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة والمعديات والعائمات فى المادة (٨٠) وتلك التى تفرض على مايذبح فى المذابح العامة (مادة ٨١) ورسوم الأسواق (مادة ٨٢) واستغلال الشواطىء والسواحل (مادة ٨٣). وأوجبت المادة ٨٤ من اللائحة أن تؤلف فى كل مدينة أو قرية لجنة للقيام بعمليات حصر المحال والعقارات والأشياء المبينة فى المادة ٤١ من القانون[1]، وتقدير الرسوم على كل منها طبقا للأساس الذى اختارته الوحدة المحلية عند تقرير الرسم ، كما تقوم اللجنة بتحديد تاريخ استحقاق هذه الرسوم . (مادة ٨٤) وتبدأ اللجنة المشار إليها عملها فى أول سبتمبر من كل سنة ، على أن تنتهى منه خلال شهر ، ثم تقدم كشوف الحصر والتقدير إلى رئيس الوحدة موقعاً عليها منها (مادة ٨٥) وعلى لجنة الحصر أن تقوم فى شهر مارس من كل سنة بحصر ما يكون قد استجد من المحال وغيرها خلال السنة وتقدير الرسوم المستحقة عليها (مادة ٩٠) .

ولا ترفع الرسوم المحلية خلال السنة المالية إلا إذا زالت الأسباب الداعية لفرضها ، ومع ذلك فلا ترفع الرسوم عن المحال الثابتة — تجارية كانت أم صناعية — والتى يقتصر العمل فيها على فترات متقطعة من السنة ، ويجوز تخفيض الرسوم أثناء السنة إذا طرأ ظرف من الظروف مما يجعل الرسم الذى كان مربوطاً من قبل غير متناسب مع الحالة الجديدة ، ويكون

(١) نصت المادة ٨٥ من اللائحة على أن تشكل اللجنة على النحو التالى :

ا — أحد العاملين بالمحافظة يختاره المحافظ سنويا وتكون له الرئاسة. ب — مهندس تنظيم يندبه رئيس المدينة أو القرية . حـ — أحد العاملين بالوحدة المحلية يختاره رئيسها ، ويكون سكرتيراً للجنة .

(٢) وهى المادة التى تضمنت تفصيل الموارد المالية للمدينة ، وقد أوردناها فيما سبق .

الرفع أو التخفيض بناء على طلب يقدمه الممول، وتتخذ في شأنه الإجراءات المنصوص عليها في اللائحة المشار إليها (مادة ٩١).

هذا وقد نظمت المواد من ٨٦ إلى ٨٩ كيفية إخطار الممول بالرسوم التي ربطت عليه ، والتظلم من التقدير ، والفصل فيه .

المطلب الثاني

موازنات المجالس المحلية

١ — الموازنة [1] هي برنامج نشاط الجهة التي توضع لها خلال عام . ومن ثم فإنها الصورة المعبرة عن مدى نشاط كافة جهات الحكومة مركزية كانت أو لامركزية . ولما كان اختصاص المجالس المحلية قد اتسع مداه على النحو الذي سبق أن أوضحناه ، فإن الموازنة قد حظيت باهتمام خاص من جانب المشرع ، سواء في ظل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ولائحته التنفيذية أم في ظل القانونين التاليين ولائحتهما التنفيذية . وثمة تشابه كبير بين هذه القوانين . وإذا كانت القاعدة أن المجالس المحلية حرة في وضع موازناتها ، فإن المشرع قد خرج على هذه القاعدة في مصر ، لسببين هامين : أولهما أن الدولة هي التي تمول الجانب الأكبر من الموازنات المحلية . وثانيهما أن المحافظ هو الذي يشرف على نشاط المجالس المحلية في نطاقه، ومن ثم فإن المشرع قد منحه سلطات واسعة فيما يتعلق بموازنات المجالس المحلية في نطاق المحافظة كما سنرى بعد قليل .

٢ — ولهذا فإن الموازنات المحلية تخضع بصفة عامة لما تخضع له موازنة الدولة من أحكام . ومن ثم فقد نص المشرع في المادة ١٢٢ من القانون على

---

(١) حدد دستور سنة ١٩٧١ معنى خاصا لكل من اصطلاحي « الموازنة » و« الميزانية » راجع المواد من ١١٥ الى ١١٨ .

أن «تدرج موازنة كل محافظة فى قسم خاص بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزءاً منها ، ويسرى عليها ما يسرى على الموازنة العامة للدولة من أحكام[١]». (ذات المادة والرقم فى القانون الملغى). والقاعدة المسلمة فى الدول العريقة فى نظام الإدارة المحلية ، أن المجلس المحلى له الكلمة الأخيرة فى موازنته فى حدود القواعد العامة التى تضعها الدولة . ولكن هذا الأصل لن يمكن تحقيقه إلا إذا أمكن المجالس المحلية أن تمول نفسها ذاتياً كما ذكرنا أكثر من مرة .

٣ — ووفقا للمادة ١٢٠ من القانون ، يتولى الجهاز المالى بالمحافظة إعداد مشروع موازنة المحافظة ، شاملا لمشروع موازنات الوحدات المحلية فى نطاقها . وتحدد الأجهزة المالية المختصة بكل وحدة محلية مشروع موازنتها السنوية شاملا لإيراداتها ومصروفاتها وفقا للقواعد المعمول بها فى وضع ميزانية الدولة ، وترفعه إلى المحافظة ، وذلك قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل ، على أن يرفق بالمشروع جميع البيانات والمستندات التى بنيت عليها تقديرات الإيرادات والمصروفات (مادة ١١٩) .

٤ — ويتولى المحافظ عرض المشروع على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لمناقشته وإقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل . وترسل كل محافظة مشروع موازنتها فوراً بعد إقراره من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة إلى محافظ عاصمة الإقليم لإعداد الموازنة على مستوى الإقليم وإرسالها خلال أسبوعين إلى كل من الوزير المختص بالحكم المحلى ووزير المالية (مادة ١٢٠) .

٥ — يتولى وزير المالية بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى

---

(١) وبذات المعنى تنص المادة ٦٦ من اللائحة على أنه : « يكون لكل وحدة محلية موازنة خاصة تشمل جميع الايرادات المنتظر الحصول عليها ، والمصروفات المقرر صرفها خلال السنة المالية . ويسرى على موازنات الوحدات المحلية ، ما يسرى على الموازنة العامة للدولة من أحكام » .

— وبمعاونة المحافظين — بحث مشروعات موازنات المحافظات لعرضها على مجلس المحافظين (مادة ١٢١ من القانون) وقد أوجب القانون إدارج مبالغ محددة لأغراض معينة إذا أغفلت المجالس المحلية إدراجها وهى :

(ا) الالتزامات التى تكون المحافظة أو إحدى وحدات الحكم المحلى فى نطاقها ملتزمة بها .

(ب) الاستخدامات التى يفرضها قانون الحكم المحلى أو أى قانون آخر .

(حـ) مصروفات الإدارة أو الصيانة اللازمة لحسن سير المرافق والمنشآت أو الأعمال التى تتولاها المحافظة أو وحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة . (مادة ١٢١) .

٦ — ثم تدرج — كما ذكرنا — موازنة كل محافظة فى قسم خاص بالموازنة العامة للدولة ، وتعتبر جزءاً منها ويسرى عليها ما يسرى على الموازنة العامة للدولة من أحكام . (مادة ١٢٢) وتبلغ المحافظات الوحدات المحلية الواقعة فى نطاقها بموازنة كل منها فور صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة للعمل على تنفيذها ، ولا يجوز الارتباط بنفقة إلا فى حدود إعتمادات الموازنة ، كما لا يجوز استعمال أى اعتماد فى غير الغرض المخصص له فى الموازنة ، (مادة ٦٩ من القانون) .

٧ — هذا وللمحافظ اختصاصات الوزير المختص ، وكذلك اختصاصات وزير المالية وسلطاته فى المسائل المالية بالنسبة للمرافق والأجهزة والوحدات المحلية وموازناتها وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة .

ولرؤساء المصالح ، أعضاء المجلس التنفيذى بالمحافظة ، سلطات وكيل الوزارة فى المسائل المالية بالنسبة للاعتمادات المالية التى توضع تحت تصرفهم من الاعتماد الخاص بالمرفق الذى يشرفون عليه .

ولسكرتير عام المحافظة سلطات وكيل الوزارة فى ذات المجال بالنسبة لديوان عام المحافظة .

ولكل من رؤساء المراكز والمدن والأحياء بالنسبة للاعتمادات التى توضع تحت تصرفهم والخاصة بكافة المرافق ، سلطات وكلاء الوزارة ورؤساء المصالح فى المسائل المالية .

ويكون لرئيس القرية سلطة رئيس المصلحة بالنسبة للاعتمادات المشار إليها فى الفقرة السابقة . (مادة ٧٠ من اللائحة) .

٨ — ويعد المحافظ مشروع الحساب الختامى السنوى للمحافظة ، شاملا لمشروعات الحسابات الختامية للوحدات المحلية فى نطاقها ، ويعرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، مرفقاً به ملاحظات وزارة المالية، وتقارير الجهاز المركزى للمحاسبات، وذلك فى المواعيد ووفقاً للقواعد والإجراءات التى يصدر بها قرار من وزير المالية .

ويقدم المحافظ مشروعات الحسابات الختامية - بعد إقرارها من المجلس المحلى الشعبى للمحافظة — إلى وزير المالية ، ويعرض الحساب الختامى لكل محافظة فى قسم خاص من الحساب الختامى للدولة ، ويسرى عليهما يسرى على هذا الحساب من أحكام (مادة ١٢٤ من القانون) .

٩ — هذا وتسرى على أموال الوحدات المحلية وحساباتها ومخازنها ، أحكام اللائحة المالية للميزانية والحسابات ولائحة المخازن والمشتريات ، ولائحة المناقصات والمزايدات ، وغيرها من القواعد العامة المطبقة على الأموال الحكومية . كما تعين وزارة المالية بكل محافظة مديراً مالياً ممثلا لها يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها ، إيراداً ومصروفاً ، ويكون مسئولا عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها ، ويعاونه فى ذلك مديرو أو رؤساء الحسابات ووكلاؤهم فى كل وحدة (المواد ٧٥ و ٧٦ و ٧٧ من اللائحة) .

المبحث الخامس

سير العمل فى المجالس المحلية

وندرس فى هذا المبحث : نظام سير العمل بالمجالس المحلية ، ثم حقوق الأعضاء وواجباتهم ، وأخيراً النظام القانونى للعاملين فى المجالس المحلية .

المطلب الأول

نظام سير العمل بالمجالس المحلية

أولا — مدة العضوية وأدوار انعقاد المجلس :

١ — تقضى القواعد العامة بأن تؤقت المجالس القائمة على أساس الانتخاب ، حتى تضمن صدق تمثيلها للناخبين، وولاء الأعضاء لهم. ولهذا نصت المادة ٨٩ (١) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن « مدة المجلس الشعبى المحلى أربع سنوات ميلادية ، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ، وتنتهى مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى بانقضاء المدة القانونية لهذا المجلس . ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس الشعبى المحلى خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته (٢) . »

هذا ولقد أخذت هذه المادة بمبدأ التجديد الكلى للمجلس ، بعكس ما كان مقرراً فى المادة ١٢ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ من النص على تجديد اختيار نصف الأعضاء المنتخبين كل سنتين حيث تقول : « وعند

---

(١) تقابل حرفيا المادة ٨٨ من القانون الملغى .

(٢) كانت مدة العضوية فى قانون مجالس المديريات بالنسبة للأعضاء المنتخبين خمس سنوات يجدد المجلس بعدها تجديداً كلياً بالنسبة للأعضاء المنتخبين .

أما بالنسبة إلى عضوية المجالس البلدية (مجالس المدن والقرى وفقا للقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥) فإن مدة العضوية كانت أربع سنوات يجدد بعدها المجلس تجديداً كليا بالنسبة للأعضاء المنتخبين والأعضاء المعينين .

انقضاء السنتين الأوليين يخرج بطريق القرعة نصف الأعضاء المنتخبين والمختارين . أما النصف الآخر فتنتهى مدة عضويتهم بانقضاء مدة السنوات الأربع ، والحكمة التى يقوم عليها مبدأ التجديد النصفى ، كما هو معلوم ، تتركز فى منع التغيير الفجائى فى تشكيل المجلس ، ووجود أعضاء قدماء متمرسين بجوار الأعضاء الجدد . ولكن المشرع فى القانونين الجديدين لم يأخذ بهذه القاعدة ، ربما تجنباً لتكرار الانتخابات فى وقت قصير .

وكانت المادة المشار إليها من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ تنص صراحة على أنه « يجوز دائماً تجديد عضوية الأعضاء الذين يفقدون العضوية إذا نجحوا فى الانتخابات . » وتطبق هذه القاعدة بلا نص إعمالا للقواعد العامة .

هذا ولقد استحدث المشرع فى القانونين الأخيرين حكما بمقتضاه « تنتهى مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى ، بانقضاء المدة القانونية لهذه المجالس » . ولقد رأينا فيما سلف أن المجلس الشعبى المحلى للمحافظة يشرف على جميع المجالس الشعبية المحلية فى المحافظة ، وأن المجلس الشعبى المحلى للمركز ، يشرف على المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى فى نطاقه ، وأن المجلس الشعبى المحلى للمدينة يشرف على مجالس الأحياء الشعبية فى دائرته . ومن ثم فإن الحكم المستحدث يسرى فى الحدود السابقة . ولما كانت جميع هذه المجالس قد شكلت لأول مرة فى موعد واحد ، فإن الحكم المشار إليه لن يطبق فى الغالب إلا فى حالة حل أحد المجالس المشرفة على غيرها ، فحينئذ تنتهى مدة هذه المجالس بقوة القانون . وقد يكون هدف المشرع ضمان الانسجام بين المجلس الجديد وبين المجالس العاملة فى نطاقه ، بتوحيد المدة . ولكن قد يؤخذ على هذا الحكم أن فيه نوعا من الظلم بالنسبة للمجالس الأخرى التى لم يقم بها سبب الحل . والعمل وحده هو الذى سوف يحكم على مدى سلامة هذا التجديد .

٢ — ودور انعقاد المجلس المحلى عشرة أشهر على الأقل . ويراعى

— وفقاً المادة ٣٠ من اللائحة — أن تبدأ من أول نوفمبر، وتنتهى فى آخر أغسطس من كل عام. ويجوز — بقرار من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة — تعديل موعد بداية ونهاية دور الانعقاد لبعض المجالس الشعبية المحلية، لظروف تتعلق بوحداتها المحلية.

ويجتمع المجلس الشعبى المحلى فى المقر المخصص له اجتماعا عاديا مرة على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه فى الموعد الذى يحدده. ويجوز دعوة المجلس الشعبى المحلى لاجتماع غير عادى فى حالة الضرورة أو عند نظر موضوع عاجل بناء على طلب رئيس المجلس أو رئيس الوحدة المحلية أو ثلث أعضاء المجلس (مادة ٩٩ من القانون).

٣ — والقاعدة المسلمة فقها وقضاء أنه يشترط لصحة انعقاد المجالس المنتخبة، أن تنعقد فى المكان والزمان المحددين قانوناً لانعقادها، سواء تم انعقادها فى صورة اجتماع عادى أو غير عادى، وإلا كان اجتماعها باطلا. وفيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص لا يكون اجتماع المجلس صحيحا إلا بحضور أغلبية أعضائه (مادة ٣١ من اللائحة).

٤ — وإذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته لسبب من الأسباب، فإن المشرع قد قرر أن يحل محله « من يتلوه فى عدد الأصوات الصحيحة، وذلك تجنبا لتكرار الانتخابات مع ما يصاحبها من متاعب. فإن لم يوجد من يحل محله، وجب إجراء الانتخابات خلال الستين يوما التالية على الأكثر لإعلان خلو المحل. ولكن مدة العضو الجديد، تكون هى المدة المكملة لمدة عضوية سلفه. وفى جميع الحالات يجب المحافظة على نسبة الـ ٥٠٪ للعمال والفلاحين والمقاعد المخصصة للنساء (مادة ٩٧ من القانون).

(١) تقابل المادة ٣٦ من اللائحة الملغاة. وفى هذه اللائحة كانت المدة تبدأ من أول سبتمبر وتنتهى فى آخر يونية من كل عام.

ثانيا — صحة العضوية وفقدها :

١ — العادة فى المجالس المنتخبة أن تبدأ عملها بفحص عضوية أعضائها للتأكد من صحة عضويتهم. والملاحظ أن المشرع لم يعن بتنظيم هذا الوضع فى القانون الجديد ، ومن ثم تطبق القواعد العامة فى هذا الصدد.

٢ — هذا ولقد حـــدد المشرع أسباباً لفقد العضوية قبل نهاية المدة أهمها :

أولا — الاستقالة الصريحة وهى حق للعضو . وعلى العضو الذى يريد أن يستقيل أن يقدم استقالته إلى رئيس المجلس الشعبى المحلى الذى ينتمى إليه. ويجب على هذا الرئيس أن يعرضها على المجلس فى أول جلسة تالية لتقديمها. وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة المجلس عليها . وفى هذه الحالة يقرر المجلس خلو المحل ، ويخطر رئيس المجلس المحافظ بخلو المحل ، لاتخاذ إجراءات شغله (مادة ٩٤) [١] وهذه هى الاستقالة الصريحة .

ثانياً — الاستقالة الضمنية : وقد وضعت أحكامها المادة ٩٥ من القانون حيث تقرر أنه إذا غاب عضو المجلس الشعبى المحلى عن جلسات المجلس أو لجانه أكثر من ثلاث مرات متوالية ، أو عن ربع عدد جلسات المجلس فى الدور الواحد ، وذلك بدون عذر مقبول ، أصدر المجلس قراراً بدعوة العضو لسماع أقواله فى جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ إخطار العضو بموعدها .

فإذا لم يقتنع المجلس بما يبديه العضو من دفاع ، أو إذا غاب العضو عن الحضور فى الجلسة التى ينظر فيها أمره ، فإن المجلس يصدر قراراً باعتباره مستقيلا ، ولكن بأغلبية مشددة ، وهى ثلثا أعضاء المجلس .

ثالثاً — حالات سقوط العضوية أو إسقاطها : وقد أشارت إليها المادة ٩٦ من القانون على النحو التالى :

(١) المواد ٩٤ و٩٥ و٩٦ واحدة فى القانونين .

(ا) زوال صفة العامل أو الفلاح عمن انتخب على أساسها .

(ب) فقد شرط من الشروط اللازمة للترشيح لعضوية المجلس ، وقد شرحناها فيما سبق .

(جـ) من تثبت مخالفته لأحكام المادة ٩٢ من القانون ، والتي تقرر : « يحظر التعاقد بالذات أو بالواسطة بين الوحدة المحلية وأي عضو في مجلسها المحلي . . . » .

(د) من يفقد الثقة والاعتبار . وفقد الثقة والاعتبار أمر مرن يقدره القضاء في كل حالة على حدة [١] .

وإسقاط العضوية المشار إليه في الفقرتين (جـ) و (د) وجوبي إذا تحققت المخالفة .

(هـ) ويجوز إسقاط العضوية في حالة إخلال العضو بواجبات العضوية غير المشار إليها فيما سبق أو بمقتضياتها .

ويجب في جميع الأحوال السابقة صدور قرار من المجلس بإعلان سقوط العضوية أو بإسقاطها وذلك بعد دعوة العضو لسماع أقواله في المواعيد وطبقاً للقواعد وبالأغلبية المقررة . وإذا لم يتخذ المجلس الإجراء اللازم وفقاً لهذه المادة ، يرفع المحافظ الأمر إلى مجلس المحافظين ليتخذ في شأنه القرار اللازم . (مادة ٩٦) .

٣ — وتفصل المحكمة الإدارية المختصة في الطعون الخاصة بصحة العضوية . ويجب أن ترفع الدعوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب . (مادة ٨٦ من القانون فقرة أخيرة) [٢] .

---

(١) راجع موقف القضاء الإداري المصري من تفسير هذا الشرط في مؤلفنا « القضاء الإداري » ، الكتاب الأول في قضاء الإلغاء » طبعة سنة ١٩٧٦ .

(٢) تراجع أحكام الطعون الانتخابية في مؤلفنا « القضاء الإداري » الكتاب الأول في قضاء الإلغاء طبعة سنة ١٩٧٦ .

ثالثاً — كيفية مزاولة المجالس المحلية لعملها :

١ — الأصل أن تزاول المجالس المحلية عملها وفقاً للقواعد المقررة فى القانون وفى لائحته التنفيذية . ولما كان كل من القانون واللائحة التنفيذية لا تتضمن عادة إلا توجيهات عامة فى هذا الصدد ، فإن المجالس هى التى تضع نظامها الداخلى الذى تسير فى نطاقه. وقد ورد النص على هذا المبدأ فى القوانين الثلاثة المنظمة للإدارة المحلية. فالمادة ١١٤ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تنص على ما يلى : «مع مراعاة أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية، يجوز للمجلس الشعبى المحلى أن يضع لائحة داخلية لتنظيم العمل به،وكيفية ممارسته لوظيفته . ويعتمد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة،وتسرى أحكام "اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية التى يضعها مجلس المحافظين على المجالس المحلية الشعبية التى لا تضع لها لائحة داخلية ، كما تسرى تلك اللائحة فى المسائل التى لا يرد بشأنها نص خاص فى اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية»(١). ويتبين من هذه المادة :

أولا — أن المشرع قد وضع لائحة نموذجية للمجالس الشعبية المحلية تسرى بالنسبة للمجالس التى لا تضع لنفسها لائحة خاصة .

ثانيا — أن اللائحة الداخلية التى تضعها المجالس الشعبية المحلية يجب أن تحترم القانون ولائحته التنفيذية .

---

(١) يقابلها المادة رقم ٥٧ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الملغى ونصها «يضع كل مجلس لائحة لإجراءاته الداخلية خلال الثلاثة أشهر التالية لأول اجتماع يعقده ، وذلك وفقاً للوائح النموذجية التى تضعها اللجنة الوزارية للادارة المحلية لكل من مجلس المحافظة ومجلس المدينة والمجلس القروى مع مراعاة مستوياتها المختلفة . ويجوز لكل مجلس أن يضمن لائحته الداخلية أحكاما خاصة بشرط تصديق وزير الإدارة المحلية بالنسبة إلى مجلس المحافظة ، والمحافظ بالنسبة إلى المجالس الأخرى » .

كما تنص المادة ٢٠ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ على أن « يضع المجلس الشعبى لائحة لتنظيم العمل به ، وكيفية ممارسة وظائفه وضمانات ممارستها فى حدود الصالح العام » .

ثالثاً — لا تنفذ اللائحة التي يضعها المجلس الشعبي المحلي إلا بعد أن يعتمدها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة التي يقع في نطاقها المجلس الشعبي المحلي المختص .

رابعاً — تسري أحكام اللائحة النموذجية فيما لم يرد بشأنه نص خاص .

٢ — والأصل أيضاً أن اجتماعات المجالس المنتخبة تتم علانية ، حتى يتاح للناخبين مراقبة ومتابعة ما يدور فيها من مناقشات . وعلى هذا الأصل نصت المادة ١٠١ من القانونين حيث تقرر « جلسات المجلس الشعبي المحلي علنية ، ما لم يطلب رئيس المجلس أو رئيس الوحدة المحلية أو ثلث الأعضاء جعلها سرية . » فإذا قدم هذا الطلب ، يقرر المجلس في جلسة سرية ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح تستمر في جلسة سرية أو علنية . (مادة ١٠١) [١] .

٣ — ولسلامة قرارات المجلس ومداولاته ، يجب أن ينعقد في المكان المخصص له ، وأن يحضر الاجتماع النصاب القانوني المقرر ، وهو أغلبية أعضائه . وتصدر القرارات — كقاعدة عامة — بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ، الذين يكونون نصاب الانعقاد . « وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس » (مادة ٩٩) وفي حالة عدم تكامل العدد القانوني اللازم لانعقاد المجلس المحلي ، يؤجل الاجتماع لمدة ثلاثة أيام على الأقل ، وسبعة على الأكثر ، وينبه رئيس المجلس على الأعضاء المتخلفين بالحضور . فإذا كان عدد الحاضرين في الاجتماع الجديد أقل من العدد القانوني ، أخطر رئيس المجلس الشعبي المحلي أو المحافظ مجلس المحافظين

(١) تقابلها المادة ٥٤ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الملغى . ولقد استحدث القانون الأخير حالة الطلب من « رئيس الوحدة المحلية » .

بتقرير عن ذلك لإجراء شئونه فيه . ويخطر المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بذلك بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى (مادة ١٠٠) وقد تكون هذه الحالة سبباً من أسباب حل المجلس المحلي .

٤ — ولقد أوجب المشرع أن يعد للمجلس الشعبي المحلي ولجانه مقر خاص ، وأن يلحق به العدد الضروري من العاملين اللازمين لحسن سير العمل . ولرئيس المجلس الشعبي المحلي الإشراف عليهم وله في ذلك « السلطة المقررة لرئيس الوحدة المحلية » ، وقد ميز المشرع في القانونين الأخيرين ، رئيس المجلس الشعبي المحلي بالمحافظة ، إذ منحه - بالنسبة للعاملين بالمجالس الشعبية المحلية في نطاق محافظته - « السلطة المقررة للوزير » (مادة ٩٨) وتدرج بموازنة الوحدة المحلية الاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجلس ، وتوضع هذه الاعتمادات تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي المحلي المختص وتكون له ذات السلطة المقررة مالياً لرئيس الوحدة الإدارية المناظر ، وتكون لرئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في هذا الشأن « السلطة المالية المقررة للوزير » .

٥ — ولضمان انسجام العمل ، وتوفير التنسيق بين الأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية ، جعل المشرع من حق تلك الأجهزة — بل من واجبها — حضور جلسات المجالس المحلية . وبهذا المعنى تقول المادة ١٠٢ من القانونين « يحضر رئيس كل وحدة محلية أو من ينيبه جميع جلسات المجلس الشعبي المحلي للوحدة ، كما يحضرها من يرى رئيس الوحدة ضرورة حضورهم من مديري الإدارات أو الأجهزة ممن تتصل اختصاصاتهم بالمسائل المعروضة على المجلس » ، وحافظ المشرع في القانونين الأخيرين على المبدأ الذي استحدثه القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ من النص على جواز حضور أعضاء مجلس الشعب بالمحافظة ، جلسات المجالس المحلية التي تقع في نطاق دوائرهم الانتخابية ، وعلى حقهم في المشاركة في مناقشاتها ، وتقديم الاقتراحات

والأسئلة ، على ألا يكون لهم صوت معدودة فى اتخاذ القرارات . (مادة ١٠٢).

وبالرغم من أن المحافظ — ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى — ليسوا بأعضاء فى المجالس الشعبية المحلية ، فإن المشرع قد خولهم حق التقدم باقتراحاتهم إلى المجالس المحلية المختصة ، شأنهم فى ذلك شأن الأعضاء ، وذلك فى المسائل الداخلة فى اختصاص المجلس وطبقاً للأوضاع والإجراءات التى تحددها اللائحة الداخلية ، (مادة ١٠٣ من القانون) .

٦ — ولما كانت المجالس المكونة من عدد كبير من الأعضاء لا تحسن دراسة الموضوعات التى تحتاج إلى فحص وتأمل ، فإن القاعدة أن تتكون فى نطاقها لجان ، تكون مهمتها الدراسة والفحص والتمحيص ، واقتراح الحلول ، قبل أن يتصدى المجلس بكامل هيئته لمناقشة الموضوعات واتخاذ قرار فيها . ولهذا نصت قوانين الإدارة المحلية المختلفة فى مصر على الأحكام المنظمة لهذه اللجان . وبهذا المعنى تقول المادة ١٠٧ من القانونين الأخيرين : «يشكل المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى بداية كل دور انعقاده لجانا متخصصة لدراسة الموضوعات التى تدخل فى اختصاصه قبل عرضها على المجلس . ولا يجوز فى غير الأحوال العاجلة عرض أى موضوع على المجلس الشعبى المحلى قبل إحالته إلى اللجنة المختصة ، وعرض تقريرها على المجلس فى شأنه . وتنتخب كل لجنة من لجان المجلس رئيسها فى أول اجتماع لها» . وقد حرصت الفقرة الأخيرة من المادة ١٠٧ من القانون الجديد على النص على لجنة بذاتها حيث تقول : «وتشكل بالمجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، لجنة قيم تقوم بالنظر فى سلوكيات أعضاء المجالس الشعبية المحلية واقتراح الإجراء الذى يتخذ عند إخلال العضو بمقتضيات السلوك الواجب» ، وذلك وفقاً للقواعد والضوابط التى يضعها مجلس المحافظين ، فتشكيل هذه اللجنة إلزامى على مستوى المحافظة ، واختيارى بالنسبة للمستويات الأخرى .

هذا ولقد أوجب المشرع على رؤساء المصالح ومديري ورؤساء الإدارات والأجهزة التنفيذية وغيرها من الجهـــات ذات الشأن — في المسائل المعروضة على لجان المجلس الشعبي المحلي — حضور اجتماعاتها، مع مراعاة مستوى المجلس . ويشترك من يحضر اجتماعات اللجان من غير أعضائها في المناقشة والدراسة ، دون أن يكون لهم صوت معدود في مداولاتها . هذا ولقد أجاز المشرع للمجلس التنفيذي ، وللجان المجالس الشعبية المحلية ، أن تستعين بمن ترى الإفادة بخبرته من ذوي الكفايات ، وأن تدعو لحضور اجتماعاتها من تتصل أعمالهم بالموضوعات المعروضة عليها (مادة ١٠٨ من القانون) .

على أن المشرع قد اهتم بلجنة بعينها من بين لجـان المجلس[١] ، ونص عليها في المادة ١٠٩ من القانونين حيث تقول : « تشكل لجنة دائمة في كل مجلس من المجالس الشعبية المحلية من رؤساء لجانه وبرئاسة رئيس المجلس ، وتختص هذه اللجنة بإعداد جدول أعمال المجلس وإبداء الرأي فيما يلي : (ا) السياسة العامة للمجلس ، ومشروع الموازنة والخطة ، والحساب الختامي . (ب) الأسئلة وطلبات الإحاطة المقدمة من الأعضاء (جـ) كافة الأمور المتعلقة بالعضوية .(د) المسائل الأخرى التي يحيلها إليها المجلس الشعبي المحلي » .

وقد ناطت الفقرة الأخيرة من المادة باللجنة المشار إليها اختصاصا بالغ الخطورة إذ خولتها مباشرة اختصاصات المجلس الشعبي المحلي فيما بين أدوار انعقاد المجلس ، وذلك بالنسبة للمسائل الضرورية العاجلة ، على أن تعرض قرارات اللجنة على المجلس الشعبي المحلي في أول اجتماع تال لصدورها ليقرر ما يراه في شأنها .

---

(١) هذا فضلا عن لجنة القيم التي سبقت الإشارة إليها على مستوى المحافظة .

٧ — والمسلم به فى الوقت الحاضر ، أن جميع الدول — بغض النظر عن الفلسفات الاجتماعية التى تعتنقها — تهتم بالتخطيط ، وتضعه فى المقام الأول . والتخطيط يكون على المستوى القومى وعلى المستوى المحلى . والنوع الأول تقوم به الأجهزة المركزية . أما النوع الثانى فتشارك فيه المجالس المحلية بنصيب موفور . ولهذا فقد حرص المشرع على أن يضع الأحكام المنظمة له فى المواد من ١١٥ إلى ١١٨ من القانونين الأخيرين :

فأوجب على المجالس الشعبية المحلية ألا ترتبط بأية مشروعات أو أعمال تتعلق بمجالات التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية أو الطبيعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الخطة العامة للدولة أو الخطة الإقليمية . وسلطات الرقابة على المجالس المحلية — والتى أشرنا إليها فيما سلف ، وعلى رأسها المحافظ ، ومجلس المحافظين والوزير المختص بالحكم المحلى ورئيس مجلس الوزراء — هى الحكم فيما يثور من خلاف بهذا الصدد ، وذلك تحت رقابة القضاء الإدارى بطبيعة الحال .

وفى نطاق هذا الإطار العام ، ناط المشرع بالمجالس الشعبية المحلية ، مسئولية « تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة ، أساسها مكونات وإمكانيات المجتمع المحلى ، كما حملها بواجب « كشف الفرص الاستثمارية فى نطاق كل منها ، وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات المحلية حسب أولويتها الفعلية فى خططها المحلية » . (مادة ١١٦) كما تقوم الأجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة اللجان العليا للتخطيط الإقليمى وهيئات التخطيط الإقليمى والمجالس الشعبية المحلية فى التخطيط بما يحقق حسن استغلال الإمكانيات المتاحة للوفاء باحتياجات الجماهير وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية . (مادة ١١٧) .

وقد ضمن المشرع المادة ١١٨ من القانون أسس التنسيق والتعاون بين المجالس الشعبية المحلية فى هذا المجال على النحو التالى :

١ — تتولى كل محافظة إبلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية العامة للدولة إلى الوحدات المحلية بدائرة المحافظة .

٢ — تحدد الوحدات المحلية احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة وتجمعها وتنسقها فى مشروع خطة محلية ، يتم إقرارها من المجلس الشعبى المحلى المختص ، وتبلغ المجلس الشعبى المحلى للمحافظة قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل .

٣ — تقوم أجهزة التخطيط بالمحافظة — بالاشتراك مع هيأة التخطيط الاقليمى والوزارات المعنية — بدراسة مشروعات التخطيط المقدمة من المجالس الشعبية المحلية فى نطاقها ، وتجرى التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة لإعداد مشروع الخطة السنوية لها لعرضها مع مشروع الموازنة السنوية على المجلس الشعبى المحلى المحافظة وكذا اللجنة العليا للتخطيط الإقليمى لإقرارها قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل .

٤ — ترفع مشروعات خطط المحافظات بعد إقرارها من المجالس الشعبية المحلية واللجان العليا للتخطيط الإقليمى إلى وزير التخطيط ، ويتولى الوزير الربط والتنسيق بينها وبين الخطة العامة للدولة بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى والوزراء المختصين لتحقيق النمو المتوازن وفق خطة التنمية العامة ، وذلك تمهيداً لعرضها على مجلس المحافظين .

٥ — تتولى كل محافظة فى نطاقها تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة فى المواعيد المحددة ، وتقوم أجهزة المتابعة فى المحافظة بمتابعة وتقييم التنفيذ . ورفع تقارير شهرية إلى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ ، وذلك طبقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية ، (فقرة مستحدثة فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩) .

رابعاً — حل المجالس المحلية :

الأصل المقرر فى الدول الديمقراطية ، هو جواز حل المجالس المحلية على النحو المقرر بالنسبة إلى المجالس النيابية . وقد ورد النص على هذا المبدأ فى جميع القوانين المنظمة للمجالس المحلية ومنها القانون الحالى ، الذى نظم أحكام الحل فى المواد الثلاث الأخيرة منه (المواد ١٤٤ إلى ١٤٦)(١) .

وفيما يلى نعرض لأسباب الحل ، وللسلطة المختصة بإصدار القرار به ، ثم نبين بعد ذلك كيفية ممارسة الاختصاصات الادارية للوحدة الإدارية عقب حل المجلس المحلى .

أولا — أسباب الحل : نصت الفقرة الثانية من المادة ١٤٤ على أنه « لا يجوز حل المجلس الشعبى المحلى إلا فى حالة الضرورة أو بسبب الإخلال الجسيم بواجباته أو المخالفة الجسيمة للقانون . » وواضح من صياغة هذه المادة :

١ — أن المشرع أبرز الطابع الاستثنائى لحق الحل فى الصياغة الجديدة المادة فى القانونين الأخيرين ، إذ بدأها بقوله « لا يجوز ... إلا » فى حين أن المادة ٩٥ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كانت تقول « يجوز عند الضرورة حل .... » والصياغة الجديدة أفضل ، وأقرب إلى التعبير عن المعنى .

٢ — ذكر المشرع أسباباً ثلاثة تبرر حل المجلس المحلى وهى : (ا) حالة الضرورة(٢) (ب) الإخلال الجسيم بواجبات المجلس

(١) تقابلها المادتان ٩٥و٩٦ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، والمواد من ١٤٦ إلى ١٤٨ من القانون الملغى .

(٢) وهى السبب الوحيد الذى كان منصوصا عليه فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فأضاف إليه المشرع السببين الأخرين فى القانونين التاليين .

الشعبي المحلي . (حـ) المخالفة الجسيمة للقانون . وهذه الأسباب الثلاثة تمثل قيوداً فضفاضة ، لأنها تخضع لاختلاف التقدير بحسب الظروف . ولما كانت هذه الشروط تمثل قيداً قانونياً على استعمال حق الحل ، فإنها تخضع لرقابة القضاء الإدارى فى حالة الخلاف .

٣ — استبعدت الفقرة الأولى من المادة ١٤٤ حالة بعينها من مجال حق الحل حيث تقول : « لا يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل » وهو مبدأ عالمى مسلم به . كما أن الفقرة ذاتها قد نصت على القاعدة الأصولية التى تحكم المجالس المنتخبة بكافة أنواعها من أنه « لا يجوز أن يحل المجلس الشعبى المحلى مرتين بسبب واحد » .

ثانياً — السلطة المختصة بإصدار قرار الحل : وهى سلطة واحدة بالنسبة لجميع المجالس المحلية ، حيث أجازت المادة ١٤٥ من القانون أن يصدر بحل المجلس المحلى للمحافظة أو لغيرها من وحدات الحكم المحلى ، قرار مسبب من « مجلس الوزراء » بناء على اقتراح مجلس المحافظين . والملاحظ — كما ذكرنا — أن مجلس الوزراء فى النظام النيابى البرلمانى ، هيئة للتنسيق ، فلا يصدر قرارات إدارية إلا فى الحالات النادرة . ولعل المشرع قدر خطورة حل المجلس المحلى ، وهو مجلس منتخب ، على التجربة الديمقراطية فى مصر ، فعهد بإصدار القرار إلى أعلى جهة إدارية فى النظام النيابى البرلمانى ، وهى مجلس الوزراء ، ولذات الأسباب فإن المشرع أوجب أن ينشر القرار الصادر بحل المجلس الشعبى المحلى فى الجريدة الرسمية ، وأن يخطر به مجلس الشعب خلال أسبوعين من تاريخ صدوره ، ليمارس مجلس الشعب حقه فى الرقابة على الحكومة إذا ما أساءت إستعمال سلطتها فى الحل ، أو ما رسته على خلاف القانون . ومما يجعل رقابة مجلس الشعب جدية فى هذا المجال أن أعضاءه لهم حق حضور جلسات المجالس المحلية والمشاركة فى أعمالها مما يجعلهم على بينة فيما يتعلق بأسباب الحل الحقيقية .

ثالثاً — كيفية ممارسة الاختصاصات الإدارية للوحدات الإدارية عقب الحل :

نظمتها المادة ١٤٦ من القانون حيث أوجبت أن يشكل فى القرار الصادر بحل المجلس الشعبى المحلى مجلس مؤقت ، بناء على اقتراح المحافظ المختص ، بحيث يضم عدداً كافياً من قيادات التنظيمات المحلية . أما القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، فكان يوجب فى المادة ٩٦ (معدلة) أن يشكل المجلس المؤقت بالاتفاق مع وزير الإدارة المحلية ، بحيث يضم الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم فى المجلس المنحل ، وعدداً من الأعضاء العاملين فى الاتحاد القومى ، ثم من العاملين فى الاتحاد الاشتراكى الذى حل محله « من ذوى الكفاية الخاصة والمهتمين بشئون دائرة المجلس ». أما فى القانونين التاليين فلم ترد قيود مفصلة كما فى القانون الأول ، واكتفى المشرع بأن اشترط أن يضم المجلس المؤقت « عدداً كافياً من قيادات التنظيمات المحلية ». واصطلاح « التنظيمات المحلية » اصطلاح واسع يشمل جميع التنظيمات التى تعمل فى النطاق المحلى ، ولها صلة بالمرافق المحلية التى يتولاها المجلس المحلى الحلول .

ويتولى المجلس المؤقت مباشرة اختصاصات المجلس المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة، وذلك إلى أن يتم تشكيل المجلس المحلى الجديد. وهنا أيضاً فإن شرط « الضرورية والعاجلة » شرط مرن ، يخضع تفسيره لجهات الوصاية المختصـــة ، كما يخضع لرقابة القضـــاء الإدارى فى حالة الخلاف .

هذا وقد وضع المشرع قيدين فى هذا الخصوص :

الأول — وجوب إجراء الإنتخابات لتشكيل المجلس الشعبى المحلى الجديد خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل . ولعل تبليغ البرلمان بقرار الحل قصد به مراقبة الحكومة فى مدى احترامها لهذا الشرط .

الثانى — وجوب عرض القرارات التى يتخذها المجلس المؤقت على المجلس الجديد فى أول جلسة يعقدها بعد تشكيله لاتخاذ ما يراه بشأنها . فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس الجديد عليها ، زال ما كان لها من أثر دون المساس بحقوق الغير حسن النية (مادة ١٠١ من اللائحة) فأثر الإلغاء هنا ينصرف إلى المستقبل ولا يرتد بآثاره إلى الماضى .

المطلب الثانى
حقوق الأعضاء وواجباتهم

١ — إن حقوق وواجبات أعضاء المجالس المحلية تستمد من مقتضيات وظائفهم . ووظيفة المجلس المحلى هى — كما رأينا — السهر على إنشاء وإدارة المرافق المحلية ، والمساهمة فى تنفيذ الخطط القومية على الصعيد المحلى ، ورقابة جهات الإدارة المختلفة التى لها علاقة بالوحدة المحلية التى يمثلها المجلس المحلى ، على النحو الذى سبق تفصيله .فعلى كل عضو أن يمارس منفرداً أو مع زملائه تلك الاختصاصات ، عن طريق التعبير السليم عن رغبات الشعب المحلى ، وعن طريق مراقبة أداء المرافق المحلية لخدماتها للجماهير . وتتولى القوانين المنظمة للإدارة المحلية ، واللوائح المنفذة لها ، إبراز أهم حقوق وواجبات الأعضاء . ولكن المسلم به أن ما يرد فى هذا المقام إنما يجىء على سبيل التمثيل ، لأن عضو المجلس الشعبى المحلى مكلف بمقتضى إنتخابه بأن يعمل على إنشاء وإدارة ، ورقابة جميع المرافق المحلية العاملة فى نطاق الوحدة التى يمثلها .

٢ — وأعضاء المجالس المحلية يمارسون الاختصاصات المشار إليها عن طريق :

أولا — حق تقديم المقترحات ، وقد نظمها المشرع على نحو شبيه بما

يجرى عليه العمل فى البرلمانات ، إذ تنص المادة ١٠٤ من القانون على أن لكل عضو من أعضاء أى مجلس شعبى محلى ، أن يطلب من رئيس المجلس الذى ينتمى إليه ، إدراج موضوع معين فى جدول أعمال المجلس قبل إنعقاده بأسبوع على الأقل، وعلى رئيس المجلس أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يقدمه الأعضاء من اقتراحات وموضوعات .

ثانياً — حق تقديم الأسئلة ، وطرح موضوع عام للمناقشة، على النحو الذى سبق توضيحه (المادتان ١٠٥ و ١٠٦)

ثالثاً — عمل المشرع على تمكين أعضاء المجالس المحلية من ممارسة مهام مناصبهم ، وتيسير ذلك لهم عن طريق :

(ا) لا يسأل عضو المجلس الشعبى المحلى عما يبديه من أقوال أو آراء أثناء إجتماعات ومناقشات المجلس ولجانه .

(ب) على السلطات المختصة إخطار المجلس الشعبى المحلى بما يتخذ من إجراءات جنائية ضد أى عضو من أعضائه خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذ الإجراءات .

(ج) إذا كان عضو المجلس الشعبى المحلى من العاملين بالجهاز الإدارى للدولة أو القطاع العام — وهو أمر جائز كما رأينا — فإنه يتعين إخطار المجلس الشعبى المحلى قبل تنفيذ نقله من وظيفته ، حتى لا يتخذ النقل وسيلة للتخلص من الأعضاء الموظفين النشطين والذين قد يسببون مضايقات لبعض الإدارات المحلية لسبب أو لآخر .

ويجب إتخاذ ذات الإجراء قبل مباشرة أى إجراءات تأديبية ضد أحد أعضائه إذا كان من العاملين بالجهاز الإدارى للدولة أو القطاع العام ، لذات الحكمة المشار إليها فى الفقرة السابقة . (مادة ٩١)

(د) على الجهة التى يتبعها عضو المجلس الشعبى المحلى أن يتيسر له أداء واجبات العضوية ، بما فى ذلك حضور اجتماعات المجلس ولجانه ، والقيام

بالزيارات الميدانية التي يكلفه بها المجلس . (المادة ٣٤ من اللائحة)

٣ — ولكى يتفرغ عضو المجلس المحلى لواجبات منصبه ، وينأى بنفسه عن مواطن الشبهة ، جرى المشرع على أن يفرض عليه بعض واجبات ، وأن يقرر لها جزاء فى بعض الحالات ، وأهمها :

(ا) لا يجوز تعيين أعضاء المجلس الشعبى المحلى فى وظائف وحدات الحكم المحلى أو نقلهم إليها أثناء عضويتهم إلا بموافقة ثلثى أعضاء المجلس المحلى المختص وأغلبية أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة (مادة ٩١) .

(ب) يحظر التعاقد بالذات أو بالواسطة بين الوحدة المحلية وأى عضو فى مجلسها الشعبى المحلى . ومع ذلك يجـــوز — عند الضرورة وفى حالة وجود مصلحة محققة للوحدة المحلية — أن يبرم العقد مع العضو بعد موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبى المحلى والمحافظ المختص . (مادة ٩٢) .

(حـ) يحظر على عضو المجلس الشعبى المحلى أن يحضر جلسات المجلس أو لجانه إذا كانت له أو لأحد أقربائه أو أصهاره لغاية الدرجة الرابعة بالذات أو بالواسطة ، مصلحة شخصية فى المسألة المعروضة أو إذا كان وصياً أو قيما أو وكيلا عمن له فيها مثل هذه المصلحة . (مادة ٩٣) .

٤ — ولقد عرفنا فيما سبق جزاء تغيب عضو المجلس الشعبى المحلى عن حضور جلسات المجلس الذى ينتمى إليه بلا عذر (مادة ٩٥) .

٥ — ولقد كانت القاعدة التقليدية فى مصر قبل صدورها قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ هى مجانية العضوية . لكن المشرع خرج على هذه القاعدة لأول مرة فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، حيث قرر مكافأة لأعضاء مجلس المحافظة المنتخبين والمختارين ، ثم تقررت ذات المكافأة بالنسبة للأعضاء بحكم وظائفهم ، وبقيت قاعدة مجانية العضوية بالنسبة لأعضاء المجالس الأخرى [1] .

---

(١) كان عضو مجلس المحافظة من الأعضاء المنتخبين والمختارين يتقاضى مكافأة قدرها =

أما فى القانونين التاليين، فإن المادة ٩٠ منهما تنص على أنه «لا يتقاضى عضو المجلس الشعبى المحلى أية رواتب أو مكافآت مقابل عمله، ويجوز منح أعضاء المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية مقابل ما يتكبدونه من أعباء، طبقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية». وجاءت المادة ٣٥ من اللائحة المشار إليها متضمنة القواعد التالية :

(ا) يصرف لأعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، وأعضاء المجلس التنفيذى بها، مقابل ما يتكبدونه من أعباء بدل حضور جلسات المجلس ولجانه وجلسات المجلس التنفيذى، يحدد على أساس أربعة جنيهات عن الجلسة الواحدة، وبحد أقصى خمسة عشر جنيهاً شهرياً لكل عضو.

(ب) ويصرف لأعضاء المجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء وأعضاء المجالس التنفيذية بها بدل حضور جلسات يقدر على أساس جنيهين للجلسة الواحدة، وبحد أقصى ثمانية جنيهات شهرياً لكل عضو. (١)

(ج) ويصرف لأعضاء المجالس الشعبية المحلية للقرى وأعضاء المجالس التنفيذية بها بدل حضور جلسات يقدر على أساس جنيه واحد عن الجلسة الواحدة وبحد أقصى أربع جنيهات شهرياً.

(د) ويصرف لرئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بدل تمثيل قدره أربعون جنيهاً شهرياً، ولرئيس كل من مجلس المركز والمدينة والحى عشرون جنيهاً، كما يصرف لرئيس الوحدة المحلية للقرية بدل طبيعة عمل مقداره خمسة عشر جنيهاً شهرياً.

= عشرون جنيها شهريا. وتقررت ذات المكافأة لممثلى الوزارات والمؤسسات العامة الأعضاء بحكم وظائفهم. كما أن المشرع خول مجالس المدن والقرى تحديد مقابل لكل عضو عن حضور الجلسات.

(١) وفى جميع الأحوال تعتبر الجلسة واحدة لحين الانتهاء من جداول الأعمال المعدة لها (المادة ٣٥).

والملاحظ أن المبالغ المقررة — رغم زيادتها فى اللائحة الجديدة — بالغة الضآلة . ولا تشجع الأعضاء على تخصيص وقت معقول لأعباء المجلس، ولكن يفسرها الضعف المالى لموارد المجالس ، واعتمادها بصفة أساسية على معونة الدولة كما أوضحنا فيما سلف .

٦ — وللعضو المجلس الشعبى المحلى أن يستقيل من عضوية المجلس الذى ينتمى إليه . ويجب أن تقدم الاستقالة إلى رئيس المجلس . ولقد أوجب القانون عرض الاستقالة على المجلس الشعبى المحلى فى أول جلسة تالية لتقديمها، وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة المجلس عليها . وفى هذه الحالة يقرر المجلس خلو المحل ، وعلى رئيس المجلس أن يخطر المحافظ بخلو المحل (مادة ٩٤ من القانون) .

المطلب الثالث

النظام القانونى للعاملين فى المجالس الشعبية المحلية

١ — فى نظام المركزية الإدارية ، يكون الموظفون العاملون فى الأقاليم ، تابعين للوزارات . وفى نظام اللامركزية الإدارية ، وحينما تنقل الخدمات ذات الطابع المحلى إلى الوحدات المحلية المستقلة ، ينقل الموظفون القائمون على تلك الخدمات إلى الوحدات المحلية ، ويصبحون موظفين محليين . ولما كان الطابع الغالب على الإدارة المصرية فى الماضى هو الطابع المركزى ، فإنه قد ترتب على ذلك تبعية الغالبية العظمى منهم إلى العاصمة ، وصارت الحكومة المركزية هى التى تتولى التعيين ، والترقية ، والنقل ... إلخ .

ولما أخذت مصر بنظام اللامركزية الإدارية على نطاق واسع بمقتضى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، كان المتوقع أن ينقل الموظفون المحليون إلى الوحدات المحلية الجديدة . ولهذا نصت المادة ٤ من قانون إصدار

القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على أن « يلحق موظفو فروع الوزارات التى تنقل اختصاصاتها إلى السلطات المحلية بالمجلس على سبيل الإعارة .كما يحتفظ موظفو مجالس المديريات والمجالس البلدية الحاليين بوضعهم القائم فيما يتعلق بترقياتهم ونقلهم ، وذلك كله إلى أن يتم نقلهم جميعاً إلى السلطات المحلية بصفة نهائية » . ولكن الأمل الذى انطوت عليه الفقرة السابقة لم يتحقق طيلة نفاذ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، لعزوف العاملين عن الاستقرار فى الأقاليم ، ورغبتهم فى الاستفادة من المزايا المادية والأدبية التى تتوافر فى العواصم الكبرى ، وعلى رأسها القاهرة . وحينما وضع القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بعد خمسة عشر عاما من النص السابق ، كانت تلك المشكلة ماثلة فى أذهان واضعيه ، فنصت المادة الخامسة من قانون إصداره على أن « يعتبر العاملون بالجهات التى نقلت اختصاصاتها ولم تنقل الاعتمادات الخاصة بالعاملين فيها قبل العمل بأحكام القانون المرافق ، إلى وحدات الحكم المحلى ، منتدبين بهذه الوحدات ، وذلك حتى يتم نقل الاعتمادات المخصصة لهم إلى موازنات هذه الوحدات » . وأضافت المادة المشار إليها حكما مستحدثاً بمقتضاه « يجب أن يتم هذا النقل فى موعد غايته أول يناير سنة ١٩٧٦ . وناط المشرع ، فى الفقرة رقم ٢ من المادة الخامسة من القانون ، باللجنة الوزارية للحكم المحلى ، « وضع السياسة العامة لنقل الاختصاصات والاعتمادات إلى الوحدات المحلية ، وإقرار البرنامج الزمنى اللازم لذلك » .

ثم جاءت المادة ١٤٢ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ونصت صراحة على أن « تنقل بقوة القانون الاعتمادات المالية الخاصة بالعاملين فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها بمقتضى هذا القانون إلى وحدات الحكم المحلى إلى الموازنات الخاصة بهذه الوحدات » .

ولكن بالرغم من صراحة النصوص ، فما زال العاملون مكدسين فى الوزارات وفى المصالح القائمة فى العواصم ، وما برحت الوحدات المحلية

فى الأقاليم تشكو عجزاً فى العاملين . ويرجع ذلك فى المقام الأول إلى أسباب عملية ، وظروف اجتماعية متوارثة من الماضى . ولا بد من العمل الدائب المستمر لخلق فكرة « الموظف المحلى » الذى هو حجر الزاوية فى نجاح نظام الإدارة المحلية من الناحية العملية .

٢ — واستقلال المجالس المحلية بموظفيها ليس معناه إنكار صفة « الموظف العام » على أولئك الموظفين ، بل إن القاعدة المسلمة فقها وقضاء أن الموظف المحلى ، هو موظف عام بكل مايترتب على هذا الاصطلاح من نتائج . ولقد رأى المشرع أن يجعل هذا المعنى خارج نطاق الجدل فى كل من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقانونين التاليين ، فنص عليها فى جميع القوانين المنظمة للإدارة المحلية ، ومنها القانون الحالى الذى تنص المادة ١٤٣ منه على أنه « تسرى فيما لم يرد فى شأنه نص فى هذا القانون ، الأحكام والقواعد الخاصة بالعاملين المدنيين فى الدولة ، على العاملين المدنيين بوحدات الحكم المحلى »(١) .

وأعاد المشرع تأكيد ذات الحكم فى المادة ٩٢ من اللائحة التنفيذية(٢) .

ولكن هذه الحقيقة العلمية ، تصاحبها حقيقة علمية أخرى ، وهى

---

(١) تقابلها المادة ١٤٥ من القانون الملغى .

(١) تنص المادة المشار إليها على ما يلى : « تطبق فى شأن العاملين بوحدات الحكم المحلى الأحكام والقواعد السارية فى شأن العاملين المدنيين بالدولة ، وذلك فيما لم يرد فيه نص خاص فى قانون الحكم المحلى وهذه اللائحة » . والنص واحد فى القانون الملغى ولائحته التنفيذية .

وورد ذات الحكم فى المادة ٨٠ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ حيث تقول : « تطبق فى شأن موظفى مجالس المحافظات ومجالس المدن والمجالس القروية الأحكام العامة فى شأن موظفى الدولة ، كما تطبق عليها الأحكام العامة فى شأن التقاعد والمعاش ، وذلك فيما لم يرد فيه نص خاص فى هذا القانون أو لائحته التنفيذية » .

ضرورة مراعاة الظروف المحيطة بالإدارة المحلية . ولهذا حاول المشرع — فى كل من القانون واللائحة — أن يواجه الاعتبارات المحلية التى تكفل إنجاز العمل على أكمل وجه ، كما سنرى بعد قليل .

٣ — ثم إن استقلال المجالس المحلية بموظفيها لا يعنى أن جميع العاملين فى الوحدة المحلية يعتبرون من العاملين المحليين ، بل الواقع أن العاملين فى نطاق الوحدات المحلية — التابعين للسلطة التنفيذية — ينقسمون إلى فئتين :

(أ) موظفو المجالس المحلية ، وهم التابعون مباشرة للوحدات المحلية ، والذين يعتبر المحافظ رئيسهم الإدارى الأعلى كما رأينا فيما سلف .

(ب) الموظفون التابعون للوزارات فى العاصمة ، والذين يمارسون اختصاصات الإدارة المركزية فى الأقاليم . والأصل أن هؤلاء الموظفين يخضعون لوزاراتهم التى تعتبر السلطة الإدارية الرئاسية بالنسبة إليهم . ولكن إعمالا لدواعى التنسيق والانسجام فى العمل ، نص المشرع على اعتبار المحافظ رئيسهم المحلى ، وخوله السلطات التى أشرنا إليها فيما سبق ، بالنسبة إليهم .

٤ — هذا ولقد رأينا فيما سبق أن المشرع فى القانونين الأخيرين وقد طبق مبدأ تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب ، قد جعل التنفيذ منوطاً بأعضاء معينين . وهؤلاء الأعضاء المعينون يعتبرون موظفين عموميين يخضعون للقواعد العامة التى يخضع لها سائر الموظفين . ولهذا فإن المشرع قد تبعهم للوزير المختص بالحكم المحلى . وعلى هذا المبدأ نصت المادة ١٣٩ من القانون(١) حيث تقول : « يصدر بشغل مناصب سكرتيرى العموم والسكرتيرين المساعدين ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ، كما يصدر

(١) تقابلها المادة ١٤٠ من القانون الملغى .

بنقلهم من مناصبهم بين وحدات الحكم المحلى ، ونقلهم إلى أجهزة الحكم المحلى المختلفة ، قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بالاتفاق مع المحافظين المختصين . ويصدر بشغل مناصب رؤساء القرى ونقلهم بين وحدات الحكم المحلى الداخلة فى نطاق المحافظة « قرار من المحافظ » . وإذا كان المشرع قد جعل قرار تعيين ونقل رؤساء المراكز والمدن والأحياء من اختصاص الوزير المختص بالحكم المحلى ، فإنه قد خول المحافظ فى القانون الجديد حق نقلهم داخل المحافظة . ومن المفهوم ألا يغير النقل من مناصبهم وألا يكون بمثابة عقوبة مقنعة .

٤ — والأصل المقرر فى نظم الإدارة المحلية فى معظم الدول ، يقوم على استقلال كل وحدة محلية بموظفيها ، وأن يختار الموظفون المحليون من بين أبناء الوحدة المحلية بصفة أساسية ، وهو ما يقصده علماء الإدارة باصطلاح « الموظف المحلى » . ولقد حاول المشرع — فى قوانين الإدارة المحلية المختلفة ، قبل الثورة وبعدها — أن يطبقه فى مصر ، ولكنه لم ينجح حتى الآن لأكثر من سبب . وقد أعاد المشرع النص على ذات المبدأ فى المادة ١٣٨ من القانون[١] التى قررت أن « يكون لكل مديرية من مديريات المحافظة هيكل تنظيمى مستقل ، يشمل جميع العاملين فى مجال اختصاصها فى نطاق المحافظة ، ويكون العاملون فى كل مديرية من هذه المديريات وحدة وظيفية واحدة، مع مراعاة تخصصاتهم » . وهكذا احتفظ المشرع فى القانون الجديد، بذات القاعدة التى كانت مقررة فى ظل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والتى تقضى باعتبار العاملين فى نطاق المحافظة الواحدة ، وحدة واحدة فيما يتعلق بحياتهم الوظيفية ، مع أن منطق استقلال كل وحدة محلية بشخصيتها الاعتبارية ، يقضى باستقلالها بموظفيها . ولكن

---

(١) تقابلها المادة ١٣٩ من القانون الملغى .

روعى أن إعمال هذا المبدأ ينتهى إلى تجميد وضع العاملين فى الوحدات المحلية الصغيرة ، وأن إدماج العاملين بالوحدات المحلية فى نطاق كل محافظة ، من شأنه أن يفسح المجال أمامهم ، ويحقق قدراً لا بأس به من المرونة .

بل إن المشرع فى القانونين الأخيرين قد استحدث حكماً لتحقيق قدر أكبر من المرونة نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ١٣٨ من القانون حيث تقول : « ويجوز بقرار من مجلس المحافظين ، اعتبار العاملين فى المديريات المذكورة فى نطاق محافظتين أو أكثر ، وفى سنة مالية واحدة أو بصفة دورية ، وحدة واحدة فى الترقية والنقل ، وذلك طبقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية » . ولقد تضمنت المادة ٩٥ من اللائحة التنفيذية(١) الأحكام التفصيلية لهذا المبدأ المستحدث ووضعت الشروط التالية لتطبيقه :

١ — لا يلجأ إلى هذا الإجراء إلا فى حالة الضرورة وبناء على قرار من مجلس المحافظين، فالأصل ما يزال هو استقلال كل محافظة بموظفيها .

٢ — أن يستهدف القرار تحقيق مصلحة العمل وتوفير الاستقرار للعاملين .

٣ — أن يكون القرار مبنياً على دراسة مسبقة بشأن موقف العمالة وأوضاع العاملين فى هذه المحافظات .

٤ — أن يحدد القرار مدة العمل به . ويشترط ألا تقل هذه المدة عن سنة مالية تبدأ من أول السنة المالية التالية لصدور القرار أو بصفة دورية، بحيث تجدد تلقائيا بعد فترات زمنية محددة .

٥ — تجرى الترقيات بين العاملين تنفيذاً لأحكام هذه المادة بمراعاة

(١) تقابلها المادة ١٠٥ من اللائحة الملغاة .

أقدميتهم وكفاياتهم كوحدة واحدة فى السنة أو السنوات التى يعينها القرار، ولا تتقيد الترقيات فى هذه الحالة بالنسبة لمن يرقى من محافظة على فئة مالية بمحافظة أخرى . ويشترط قضاء المدة المقررة طبقاً للمادة ٣٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (العاملين بالدولة[١]) .

والحقيقة التى لمسناها من التطبيقات السابقة ، أن هذا الحكم المستحدث ، يكشف عن ضآلة حجم المحافظات الحالية . ومقتضيات العصر الحديث، من حيث التصنيع ، والتعليم ، والخدمات ، وشئون العاملين ... إلخ تستوجب الاستغناء عن المحافظات الحالية والاستعاضة عنها بوحدات كبرى ، عن طريق إدماج المحافظات المتقاربة ، والتى تتفق ظروفها الاجتماعية . ولقد أبدينا هذا الرأى منذ مدة ، وسارت فيه الدراسات شوطاً لا بأس به .

---

(١) ونصت المادة ٩٨ من اللائحة التنفيذية على أن « يعتبر السكرتيرون العامون والسكرتيرون العامون المساعدون ورؤساء المراكز والمدن والأحياء وحدة واحدة فيما يتعلق بالأقدمية والترقية والنقل ، وتدرج وظائفهم بموازنة الأمانة العامة للحكم المحلى على سبيل التذكار ، على أن تدرج الاعتمادات المالية اللازمة لمرتباتهم ومخصصاتهم فى موازنات وحدات الحكم المحلى المختصة » .

كما نصت المادة ٩٩ من ذات اللائحة على أنه « مع مراعاة القواعد المنصوص عليها فى نظام العاملين المدنيين فى الدولة فى شأن التعيين فى الفئات المالية أو الترقية إليها ، يصدر بشغل مناصب سكرتيرى العموم والسكرتيرين العامين المساعدين بالمحافظات ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ونقلهم من مناصبهم بين وحدات الحكم المحلى أو إلى أجهزته المختلفة قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بالاتفاق مع المحافظين المختصين .

ويصدر بشغل مناصب رؤساء القرى ونقلهم بين وحدات الحكم المحلى الداخلة فى نطاق المحافظة قرار من المحافظ » .

كما وضع المشرع حكما خاصا بالنسبة « لمديرى ووكلاء المديريات » فى المحافظات نصت عليه المادة ٩٦ من اللائحة التنفيذية حيث تقول : « يكون شغل وظائف مديرى ووكلاء المديريات بقرار من الوزير المختص بالاتفاق مع المحافظ ، وتدرج وظائفهم بموازنة الوزارة المختصة على سبيل التذكار ، على أن تدرج الاعتمادات المالية اللازمة لمرتباتهم ومخصصاتهم بموازنة وحدات الحكم المحلى المختصة ، ولا يجوز نقل أى من هؤلاء أو ترقيته إلا بعد أخذ رأى المحافظ المختص » .

ولكنه لم يخرج إلى حيز التنفيذ حتى الآن ، لعلبة الاعتبارات المحلية ، لاسيما ما تعلق منها بالعاملين فى الوحدات المحلية .

٦ — وهكذا يكون الأصل المقرر ، أن تضع كل محافظة هيكلا تنظيميا مستقلا ، يشمل جميع العاملين فى مجال اختصاصها فى نطاق المحافظة ؛ ويكون العاملون فى كل مديرية من هذه المديريات وحدة وظيفية واحدة ، مع مراعاة تخصصاتهم (مادة ١٣٨) وتضع كل محافظة هياكلها التنظيمية على أساس الهيكل التنظيمى الذى يقرره مجلس المحافظين بناء على اقتراح الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة . كما تضع جدولا وظيفياً لوظائف وحدات الحكم المحلى بها . وتعتمد الهياكل التنظيمية وجداول الوظائف المشار إليها من المحافظ المختص بعد موافقة مجلس المحافظين على التعديلات التى تدخلها المحافظة على الهيكل بما يتفق مع ظروفها والهيكل التنظيمى النمطى . (مادة ٩٣ من اللائحة) ويعتبر العاملون بالدواوين العامة لوحدات الحكم المحلى وحدة واحدة فى نطاق المحافظة ، كما يعتبر العاملون فى كل مديرية وحدة واحدة ، وذلك فيما يتعلق بالأقدمية والترقية والنقل مع مراعاة تخصصاتهم . (مادة ٩٤ من اللائحة) .

٧ — ولقد ذكرنا فيما سبق ، أنه إذا كان الموظفون المحليون ، يعتبرون موظفين عموميين ؛ فإن النظام القانونى للموظفين المحليين يجب أن يكون مرناً ، بحيث يستجيب للاعتبارات المحلية . وأهم هذه الاعتبارات مبدأ « الموظف المحلى » أى تفضيل أبناء الإقليم فى شغل الوظائف المحلية ، لاستقرارهم فى أقاليمهم ، وإحاطتهم بشئونها ، وتحمسهم لها ، فضلا عن قلة تكاليفهم نسبياً . وقد حاول المشرع فى القوانين المتتالية المنظمة للادارة المحلية أن يطبق هذه المبادىء ومن أهمها :

أولا : يجوز بقرار من المحافظ أن يقصر المسابقات الخاصة بشغل

الوظائف المحلية على أبناء المحافظة ، ويعتبر من أبناء المحافظة من يقيم بدائرتها إقامة عادية ، (مادة ١٤٠ فقرة أخيرة) .

ثانياً : يحدد المحافظ بقرار منه ، الوظائف التى يكون شغلها بامتحان ، وتلك التى تشغل بدون امتحان . ويكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان ، وعند التساوى فى الترتيب تكون الأولوية فى التعيين لأبناء المحافظة، (مادة ١٤٠ فقرة ثانية) .

ثالثاً : يجوز للمحافظ فى حدود الموازنة المعتمدة — أن يشغل بعض الوظائف التى تقتضى تفرغ شاغليها بطريق التعاقد مقابل مكافأة شاملة يحددها العقد ، وذلك وفقاً للقواعد العامة الصادرة فى هذا الشأن ، (مادة ١٤١ فقرة أولى) . وأسلوب التعاقد يمكن المحافظ من أن يضع فى اعتباره عند التعيين جميع الظروف المحيطة بطالب الوظيفة ، وعلى رأسها بطبيعة الحال صلة الموظف بالإقليم وإحاطته بشئونه . ولهذا فإن أسلوب التعاقد هو الأسلوب الشائع فى شغل الوظائف المحلية فى الدول الخارجية .

ولقد أشارت الفقرة الثانية من المادة ١٤١ إلى فئة بذاتها من العاملين الذين يجوز للمحافظ أن يلجأ إلى أسلوب التعاقد فى تعيينهم ، وهم الصناع الممتازون ، للأعمال الفنية التى تقتضى مهارة أو خبرة خاصة ، وذلك نظير أجر يحدده العقد . ومن المعلوم أن أسلوب التعاقد فى هذه الحالة ، أكثر مرونة من أسلوب القرارات الإدارية ، لأنه يمكن الإدارة من أن تزن الظروف المحيطة بكل عامل على حدة .

رابعاً ـ ونظراً لمبدأ العمالة الكاملة الذى تعتنقه الدولة ، فإن القانون الجديد قد أوجب مراعاة التنسيق فيما يتعلق بتوزيع العمالة الفنية على المحافظات

أو فيما بينها أو فيما بين الوزارات والمحافظات بالاتفاق بين المحافظين والوزراء المختصين (مادة ٩٧ من اللائحة) .

خامساً — ولكى يقطع المشرع الطريق على تلكؤ الوزارات فى نقل العاملين بها إلى المحليات ، ضمن المادة ١٤٢ من القانون حكما بمقتضاه « تنقل بقوة القانون الاعتمادات المالية الخاصة بالعاملين فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها بمقتضى هذا القانون إلى وحدات الحكم المحلى إلى الموازنات الخاصة بهذه الوحدات »[١] .

٨ — وقد أوجبت المادة ١٠٠ من اللائحة أن تنشأ لجنة لشئون العاملين بكل من ديوان عام المحافظة ، وكل مديرية من مديرياتها ، من ثلاثة أعضاء على الأقل ، لممارسة الاختصاصات المنوطة بلجان شئون العاملين المقررة فى القانون .

ويصدر بتشكيل لجان العاملين قرار من المحافظ ، على أن يضم إلى عضويتها رئيس المصلحة المختص ، وممثلون من المراكز أو المدن .

٩ — ونختم هذا الموضوع ، بإيراد خلاصة لبحث قدمناه عن فكرة « الموظف المحلى » فى مصر ، وما تصطدم به من عقبات ، ونوقش فى المؤتمر الثانى لمنظمة المدن العربية الذى عقد فى المنامة عاصمة البحرين فى فبراير سنة ١٩٧٠[٢] . لقد قلنا فى هذا البحث :

---

(١) ويقابل هذه المادة ، المادة ١٤٤ من القانون الملغى ، مع خلاف فى الصياغة إذ كانت الصياغة القديمة تتحدث عن الاختصاصات بقولها «تنقل» ، فغيرها المشرع فى القانون الجديد إلى «نقلت».

(٢) طبعت المنظمة المشار إليها هذا البحث بتوصية خاصة من المؤتمر ، كما نشرته مجلة العلوم الإدارية التى تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الإدارية بعد التاريخ المشار إليه. ومازلنا نرى أن الأفكار التى وردت به سليمة فى ظل التشريع الجديد بالرغم من أن المشرع قد استجاب إلى بعض التوجيهات التى وردت بالبحث .

إن إعادة توزيع الموظفين على المحليات تصطدم فى مصر بالعقبات التالية :

(ا) إن تبعية الموظفين للوزارات فى العاصمة ، يكفل لهم تكافؤا فى الفرص فى مجال الترقية ، لأن كل وظيفة تخلو على مستوى الدولة ، تكون من نصيب الموظف الأقدم أو الأكفأ أياً كان مكان عمله . فى حين أن ربط الموظف بإقليم بعينه أو بمدينة محددة، سيجعل فرصة ترقيته منوطة باحتمالات الجهة التى يتبعها ، مما قد يؤدى إلى وجود تفاوت كبير بين الموظفين الذين تتساوى ظروفهم : فمن يعمل فى عاصمة كبيرة كالقاهرة ، سينفتح أمامه المجال ، بعكس من يعمل فى مدينة صغيرة ذات ميزانية محدودة . وهذه هى أهم العقبات على الإطلاق .

(ب) تفاوت المناطق والمدن فى العمران : فالملاحظ أن الدول المتخلفة، قد اهتمت بالعواصم الكبرى ، وركزت فيها كل مظاهر المدنية من حيث الثقافة ، والصحة ، والتعليم ... إلخ ، فالجامعات، والمستشفيات ، والمسارح والمتاجر ، والمصانع ... إلخ . مركزة فى العواصم ، بينما حرمت منها المدن والقرى الصغيرة . وكل موظف يأمل أن ينال نصيباً من هذه المؤسسات ، ولن يتحقق ذلك إلا إذا عمل فى إحدى العواصم الكبرى . ومن هنا نشأ فى مصر — وفى غيرها من دول العالم — نظام خاص للعمل فى الأقاليم ، بحيث يبدأ الموظف المعين لأول مرة بالعمل فى الأقاليم النائية لمدة معلومة ، ثم ينقل بعدها إلى العواصم الكبرى. وهكذا اعتبر الوضع الإقليمى للموظف بمثابة الثواب أو العقاب[1] ! ! .

---

(١) فالخريجون الأوائل فى الجامعات والمعاهد العليا يعملون فى العواصم ، وأواخر الدفع يعملون فى الأقاليم ؛ ومن يظهر امتيازاً فى عمله ينقل الى العواصم . والموظف المهمل أو الذى يصدر عليه حكم أو قرار تأديبى ، كثيراً ما ينقل فى ذات الوقت الى إقليم أو بلدة نائية ! ! وهكذا انعكست الأوضاع،لأن الأقاليم النائية والمحتاجة الى جهد مضاعف للتعمير ، تكتب =

(ﻫ) عدم وجود العناصر الفنية الكافية بين أبناء الإقليم : فإذا أمكن الحصول على العناصر الكتابية والإدارية من بين أبناء الإقليم ، فإنه من غير المتصور غالبا — لاسيما فى البلاد النامية — توافر العدد الكافى من الأطباء والمهندسين ... إلخ من بين أبناء الإقليم أو البلدة ، مما تضطر معه الوحدات المحلية إلى الاستعانة بموظفين من خارج الإقليم . وهذا أيضاً من أهم أسباب عدم تنفيذ فكرة الموظف المحلى فى مصر .

ومع التسليم بأهمية الاعتبارات السابقة ، فإنها ليست مما يستحيل التغلب عليه ، لاسيما إذا وضعت سياسة مدروسة ، وطويلة المدى لتذليلها .

فنظام الإدارة المحلية ، يستهدف أساساً تحقيق التقارب العمرانى والحضارى بين مختلف أرجاء الدولة . وجميع الدول تضع الآن فى اعتبارها توزيع المؤسسات والمنشآت الاقتصادية ، والثقافية ، والاجتماعية ، على سائر أرجاء الإقليم وفقاً لخطط معدة سلفاً . وقد بدأت هذه الظاهرة فى مصر منذ مدة ، إذ بدأت الدولة تتوسع فى فتح الجامعات الإقليمية ، وتوزيع المصانع على مختلف المحافظات ، مع تزويد كل مدينة بما يلزمها فى مختلف المجالات : الثقافية ، والتعليمية ، والعلاجية ، والترفيهية . . إلخ مما غير — إلى حد كبير — من الصورة القديمة ، ومما سوف يؤدى فى المدى الزمنى الطويل إلى تلافى هذا الاعتبار .

أما نقص العناصر الفنية المحلية ، فإنه يمكن مواجهته على المدى الزمنى الطويل ، بانتشار التعليم ، لاسيما بعد أن طبق مبدأ مجانية التعليم على التعليم بمختلف مستوياته ، وبعد أن تقرر مبدأ مساعدة الطلبة الفقراء على إكمال

— بالموظفين ضعاف المستوى أو سيئى الأخلاق !! بينما الوضع الأمثل يقتضى تزويدها بأكفأ الموظفين ، لأن العواصم مليئة بالكفايات ، ولديها من الإمكانيات ما يساعدها على إنجاز مشروعاتها ، وإدارة مرافقها . ومن ثم فإن الواجب يقتضى تزويد الأقاليم النائية والمتخلفة بأكفأ العناصر ، عن طريق تقرير المزايا والمكافآت السخية لهم من الناحيتين المادية والأدبية .

تعليمهم . ومما يساعد فى التغلب على هذه العقبة ، التوسع فى إنشاء الجامعات الإقليمية ، لأن خريجى كل جامعة إقليمية قد يميلون إلى العمل فى إقليمهم الذى ولدوا على أرضه ، وترعرعوا بين أحضانه ، وربطتهم به ذكريات الطفولة والشباب .

أما اعتبار تكافؤ الفرص ، فهو أصعب المشاكل التى تواجه فكرة الموظف المحلى . ومع ذلك فإنه من الممكن مواجهته بعدة إجراءات ، ثبتت فاعليتها فى كثير من الدول ، وأهمها :

(ا) وضع نظام فعال للحوافز لمن يعمل فى الأماكن النائية ؛ مثل تقصير مدد الترقية ، ومنح مرتبات إضافية للاغتراب ، وأجازات أوسع ، وتيسير وسائل الانتقال المجانية للموظف ولأسرته إذا ما أراد الانتقال إلى جهة أكثر عمراناً للتعليم أو العلاج أو الترفيه .. إلخ .

(ب) إدماج الموظفين المحليين فى وحدات كبيرة ، بأن يربطوا — من حيث الأقدمية والترقية — بإقليم كبير ، بدلا من ربطهم بمدينة أو قرية صغيرة . ولقد كان هذا الاعتبار ، من أهم الأسباب وراء المطالبة بإنشاء الأقاليم التى تجمع بين عدة محافظات فى مصر . ولقد طبقه إلى حد ما القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، لأنه اعتبر الموظفين العاملين فى محافظة واحدة ، وحدة واحدة بغض النظر عن المدن أو القرى التى يعملون فيها . وإذا ما أنشئت الأقاليم الكبيرة ، التى تربط بين المحافظات المتجانسة جغرافياً واقتصادياً واجتماعياً ، فإن مبدأ تكافؤ الفرص بين الموظفين سوف يتحقق إلى حد كبير ، فى مدى زمنى قصير . ولقد رأينا فيما سلف أن المشرع قد أخذ بذات المبدأ فى القانونين الأخيرين إذ أباح — بشروط معينة — جعل العاملين فى أكثر من محافظة متجاورة ، وحدة واحدة .

(ج) وضع نظام مركزى لمراقبة سرعة الترقيات ونسبتها فى جميع أرجاء الدولة : فالموظفون الآن يرقب بعضهم بعضا ، سواء أكانوا مركزيين أو

لا مركزيين ، وهم يتجهون إلى الإدارات التي تكون الترقية فيها سريعة ويكون مجالها مفتوحا ، ويعزفون عن الوزارات والمصالح التي لا يتوافر فيها هذا الاعتبار . وهم لن يعدموا وسيلة لتحقيق هذه الغاية المشروعة. وقد ثبت بالتجربة أن هذا الاعتبار يؤدي إلى قلقلة العمل الإداري ، وإلى حرمان بعض الإدارات من العناصر النشيطة ، ذات الكفاية العالية . ولهذا لجأت بعض الدول إلى تخصيص إدارات مركزية لمراقبة هذه الظاهرة من بعيد، فإذا وجدت أن متوسط الترقيات في مكان ما ، قد زاد في سرعته عن المتوسط أو قل عنها ، فإنها تتدخل بسرعة لعلاج الموقف، عن طريق نقل الصالحين للترقية من الأماكن التي أبطأت فيها الترقيات أكثر من اللازم ، إلى الجهات التي زادت فيها سرعة الترقيات دون سبب جدي . ومثل هذا النظام يمكن أن يواجه مشكلة تكافؤ الفرص ، لا على الصعيد اللامركزي فحسب ؛ بل على الصعيد المركزي أيضاً .

وننبه في نهاية هذه الملحوظات السريعة ، إلى أن فكرة «الموظف المحلي» لا تعني الارتباط الأبدي بين الموظف وبين الإقليم الذي يعمل به . ولكنها تعني أن بقاء الموظف بإقليمه أو مدينته هو الأصل ، وأن النقل لا يكون إلا لظروف استثنائية[1] .

---

(١) وفقاً للاحصائية التي أعلنها وزير الدولة للحكم المحلي في سبتمبر سنة ١٩٧٦ — غداة إجراء أول انتخابات محلية في ظل القانون الجديد — يوجد بمصر ٧٤٩ مجلسا قرويا ، و ١٥٣ مجلسا للمدن و ١٢٧ بالمراكز و ٢٥ بالمحافظات و ١٤ بالأحياء . ويضاف إليها محافظتا سيناء التي عادت إلى أحضان الوطن بعد هذا التاريخ .

قرار رئيس جمهورية مصر العربية

بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩

بإصدار قانون نظام الحكم المحلى

باسم الشعب ، رئيس الجمهورية ، بعد الاطلاع على الدستور ، وعلى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، بإصدار قانون نظام الحكم المحلى .

قرر القانون الآتى :

م ١ — يعمل بأحكام القانون المرافق بشأن نظام الحكم المحلى .

م ٢ — يستمر العمل بأحكام اللوائح والقرارات التنظيمية العامة السارية فى تاريخ العمل بهذا القانون فيما لا يتعارض مع أحكام القانون المرافق .

م ٣ — تتخذ الإجراءات اللازمة لنقل الاعتمادات الواردة بالموازنة العامة للدولة والخاصة بالمرافق التى نقل الاختصاص بشأنها بمقتضى هذا القانون إلى وحدات الحكم المحلى ، إلى موازنات هذه الوحدات اعتباراً من السنة المالية ١٩٨٠ ، ومع مراعاة أحكام المادة ١٤٢ من القانون المرافق .

م ٤ — يعمل بأحكام قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ والقرارات المكملة له بشأن الموارد المالية والرسوم المحلية ، وذلك حتى تحدد هذه الموارد والرسوم طبقاً للأحكام الواردة فى القانون المرافق .

ولا يجوز زيادة الرسوم المشار إليها بما يتجاوز ضعف الفئات (ا) المنصوص عليها فى القرار المشار إليه .

م ٥ — تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية للقانون المرافق خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بأحكامه .

م ٦ — تستمر المجالس المحلية بتشكيلها الحالى إلى نهاية مدتها ، على أن تجرى الانتخابات لتشكيل المجالس الجديدة ، وفقاً لأحكام القانون المرافق ، خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة المجالس الحالية .

م ٧ — فيما عدا ما نص عليه فى المواد ٤ ، ٥ ، ٦ من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى يلغى الصندوق المشار إليه وتوزع حصيلة موارد هذا الصندوق على المحافظات وفقاً للقواعد والنسب التى يضعها مجلس المحافظين بالاتفاق مع وزيرى المالية والإسكان .

م ٨ — يستبدل بعبارتى « المجلس المحلى » و « المجالس المحلية » أينما وردتا فى القوانين واللوائح عبارتا « المجلس الشعبى المحلى » و « المجالس الشعبية المحلية » . ويلغى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون نظام الحكم المحلى ، كما يلغى كل نص يخالف أحكام القانون المرافق .

م ٩ — ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية وتكون له قوة القانون ، ويعمل به من تاريخ نشره .

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٥ رجب سنة ١٣٩٩ (٢٠ يونية سنة ١٩٧٩) .

(أنور السادات)

قانون نظام الحكم المحلى

الباب الأول

التنظيمات الأساسية للحكم المحلى

الفصل الأول

وحدات الحكم المحلى واختصاصاتها

مادة ١ — وحدات الحكم المحلى هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ، ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وإلغاؤها على النحو التالى :

(أ) المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة .

(ب) باقى الوحدات بقرار من المحافظ بعد موافقة كل من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة المختصة ومجلس المحافظين .

ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية القرية مجموعة من القرى المتجاورة ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقررة للمحافظة والمدينة .

مادة ٢ — تتولى وحدات الحكم المحلى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها وفى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة مباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس مجلس الوزراء مرفقا قوميا . ويقتصر دور الوحدة المحلية بالنسبة إلى المرافق القومية على ما يأتى :

١ — إبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الإنتاج وحسن الأداء . ٢ — حماية أمن هذه المرافق . وللوحدات المحلية المختصة فى سبيل ممارسة هذه الاختصاصات الحق فى طلب البيانات التى تراها لازمة. وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات إنشاءها وإدارتها وما تباشره من الاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة كما تحدد ما تتولى الوحدات المحلية الأخرى إنشاءه وإدارته من المرافق وما تباشره من الاختصاصات المشار إليها . وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى .

مادة ٣ — يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلس شعبى محلى من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً ، ويكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين وذلك طبقاً لتعريف العامل والفلاح المعمول به بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب، ويشترط أن يكون من بين أعضاء المجلس عنصر من النساء على النحو الموضح بهذا القانون ويمثل المجلس الشعبى المحلى رئيسه أمام القضاء وفى مواجهة الغير .

مادة ٤ — يمثل المحافظة محافظها ، كما يمثل كل وحدة من وحدات الحكم المحلى الأخرى رئيسها وذلك أمام القضاء وفى مواجهة الغير .

الفصل الثانى
مجلس المحافظين

مادة ٥ — يشكل مجلس للمحافظين برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من : الوزير المختص بالحكم المحلى ، المحافظين . ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجلس من الوزراء أو غيرهم . ويتولى المجلس الاختصاصات المنصوص عليها فى هذا القانون ، ودراسة ما يحيله إليه رئيس مجلس الوزراء من موضوعات .

ويتولى المحافظون كل فى حدود محافظته السلطة الكاملة على كل مرافق

الخدمات والإنتاج على أرض المحافظة بما يكفل اتخاذ كافة القرارات على مستوى الإقليم دون الرجوع إلى السلطة المركزية فى القاهرة . وفى ذلك يكون المحافظ مسئولا أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها فى هذا القانون ، ويعرض عليه تقريراً دورياً عن نتائج الأعمال فى مختلف الأنشطة التى تزاولها المحافظة وأية موضوعات تحتاج إلى تنسيق مع الوزارات المعنية .

مادة ٦ — تنشأ أمانة عامة تتبع الوزير المختص بالحكم المحلى وتعتبر أداة مجلس المحافظين فى مباشرة اختصاصاته ، وتتولى الشئون المشتركة للوحدات المحلية وكذلك دراسة وبحث الموضوعات الواردة من الوحدات المحلية وإعدادها للعرض على المجلس ، وكذلك الموضوعات التى يعهد إليها المجلس بدراستها ، كما تتولى إبلاغ قرارات المجلس وتوصياته إلى الجهات المركزية والمحلية ذات الشأن ومتابعة تنفيذها .

الفصل الثالث

الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمى

مادة ٧ — تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر ويكون لكل إقليم عاصمة وذلك وذلك على النحو الذى يصدر به قرار من رئيس الجمهورية .

مادة ٨ — ينشأ بكل إقليم اقتصادى لجنة عليا للتخطيط الإقليمى تشكل برئاسة محافظ عاصمة الإقليم وعضوية كل من : محافظى المحافظات المكونة للاقليم . رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للاقليم . رئيس هيئة التخطيط الإقليمى أميناً عاماً للجنة . ممثلى الوزارات المختصة ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص وتختص هذه اللجنة بما يأتى :

١ — التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الإقليمى والتى تتخذ أساساً فى وضع بدائل لخطة الإقليم وذلك على ضوء الموارد المتاحة محلياً ومركزياً .

٢ — النظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الإقليمى فى الخطة وفقاً للظروف التى تواجه تنفيذها ويعرض ما تصدره اللجنة من توصيات على مجلس المحافظين .

مادة ٩ — تنشأ بكل من الأقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الإقليمى تتبع وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينهما وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم . وتختص بالآتى :

١ — القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى ، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للإقليم .

٢ — القيام بإعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم .

الباب الثانى

الفصل الأول
المجالس الشعبية المحلية للمحافظات

الفرع الأول
تشكيل المجالس الشعبية المحلية للمحافظات

مادة ١٠ — يشكل بكل محافظة مجلس شعبى محلى من أربعة أعضاء عن كل مركز أو قسم إدارى، بالإضافة إلى عضو عن المرأة . ويكون تمثيل

كل مركز أو قسم إدارى فى كل من محافظات منطقة القنـــاة ومطروح والوادى الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر بثمانية أعضاء أحدهم على الأقل من النساء .

مادة ١١ — ينتخب المجلس الشعبي المحلى للمحافظة من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور الانعقاد العادى ولمدة هذا الدور رئيساً له ووكيلين ، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين. ويحل محل الرئيس عند غيابه كل من الوكيلين بالتناوب بينهما ، وتكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً إذا غاب الرئيس والوكيلان وإذا خلا مكان أحدهم انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته .

الفرع الثانى

اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات

مادة ١٢ — يتولى المجلس الشعبي المحلى للمحافظة فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة وفقاً للمادة (٢) من هذا القانون ، كما يتولى المجلس الشعبى المحلى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية ، ويختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى إطار الخطة العـامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بما يأتى :

١ — إقرار ومتابعة تنفيذ مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومشروع الحساب الختامى لها .

٢ — تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية ووضع القواعد التى تكفل تشجيع

مدخرات المواطنين واستثمارها فى مشروعات تعود بالنفع العام على المحافظة وترتفع لمعدل التنمية وتزيد فرص العمالة بها .

٣ — الموافقة على المشروعات العامة للتخطيط العمرانى بما يفى بمتطلبات الإسكان والتشييد والتعمير .

٤ — الموافقة على إنشاء المرافق التى تعود بالنفع العام على المحافظة .

٥ — إقرار إنشـــاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائى .

٦ — فرض الرسوم ذات الطابع المحلى بعد موافقة المحافظة ، وكذلك اقتراح فرض الضرائب أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها .

٧ — دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها .

٨ — إصدار التوصيات فى المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلى .

٩ — إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير فى كافة المجالات .

١٠ — إنشاء مناطق حرة أو شركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى أو أجنبى بعد موافقة الهيئة العامة للاستثمار العربى والأجنبى والمناطق والحرة ، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة .

١١ — مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة والتى لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها .

١٢ — الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والاشتراك

فى الندوات والمناقشات والدراسات التى تجريها السلطات المركزية .

١٣ — التوصية بتطوير وتعديل القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على مصالح المجتمع المحلى .

وللمجلس الشعبى المحلى إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة . ويبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته إلى المحافظ خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها .

مادة ١٣ — يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة وطبقاً للقواعد المقررة فى هذا القانون ولائحته التنفيذية بما يأتى :

(أ) الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس .

(ب) التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

(جـ) الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها .

ويبلغ رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة قرار المجلس فى هذه المجالات إلى المحافظ خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها .

مادة ١٤ — يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة التصرف بالمجان فى مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار اسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام وذلك إذا كان التصرف فى حدود مبلغ خمسين ألفاً من الجنيهات فى السنة المالية الواحدة أو كان لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة ، ولا يجوز التصرف فيما يزيد على ذلك إلا بموافقة مجلس المحافظين .

مادة ١٥ — يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى حدود الخطة

والموازنة المعتمدة أن يقترض للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو الوحدات المحليه فى نطاقها بما لا يجاوز عشرين فى المائة من المجموع السنوى لإيراداتها الذاتية أو إيرادات الوحدة المحلية التى تنشأ فيها هذه المشروعات بشرط ألا يجاوز حد المديونية فى أى وقت ٤٠ ٪ من مجموع تلك الإيرادات إلا بموافقة مجلس المحافظين .

مادة ١٦ — للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى حدود الموازنة المعتمدة أن يقرر تقديم المعونة المالية والفنية والإدارية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية فى دائرة اختصاصه والموافقة على إقراض الجمعيات التعاونية ومساعدتها فنياً وإدارياً بما يمكنها من القيــام باختصاصاتها .

مادة ١٧ — يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة، بالاتفاق مع المحافظ، أن يقرر تمثيل المنتفعين فى الإدارة والإشراف على المشروعات والأجهزة والوحدات التى تقوم على إدارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة فى المحافظة فى المجالات وطبقاً للأوضاع والاجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية . وتحدد اللائحة شروط اختيار ممثلى المنتفعين .

ويعتبر ممثل المنتفعين مكلفاً بخدمة عامة فى تطبيق أحكام قانون العقوبات، ولا يجوز له التدخل فى سير العمل الإدارى أو التنفيذى فى الجهات التى يمثل المنتفعين لديها كما لا يجوز له تقاضى أية مبالغ أو الحصول على أية مزايا من هذه الجهات أو معاملته أية معاملة خاصة فى أى تعامل معها .

مادة ١٨ — يبدى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة رأيه فى الموضوعات التى يرغب المحافظ أو الوزراء المختصون استشارته فيها ، وعلى المحافظ أن يعرض على مجلس المحافظين رغبات المجلس الشعبى المحلى التى لا يمكن تنفيذها على مستوى المحافظة .

الفرع الثالث
الأسئلة وطلبات الإحاطة

مادة ١٩ — لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يوجه للمحافظ ولكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة أسئلة في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم ويجب أن يكون السؤال في أمر من الأمور المحلية وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه أو تكون له صفة شخصية .

وعلى المحافظ أو غيره ممن توجه إليهم أسئلة الأعضاء الإجابة عليها بجلسة المجلس الشعبي المحلي إلا إذا رأى المجلس الاكتفاء برد مكتوب عنها . ويجوز للمحافظ أن ينيب في الرد على الأسئلة الموجهة إليه رؤساء المصالح والهيئات العامة . وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي المحلي إجراءات وأوضاع تقديم الأسئلة والرد عليها .

مادة ٢٠ — يجوز لأعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يطلبوا إحاطة المحافظ وكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة علماً بأمر له أهمية عامة عاجلة في الشئون الداخلة في اختصاصاتهم. وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس إجراءات وأوضاع تقديم طلبات الإحاطة ومناقشتها . ولرئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يرفع تقريراً إلى مجلس المحافظين للنظر فيما أسفرت عنه نتيجة مناقشة طلب الإحاطة من أمور لم تتخذ الأجهزة التنفيذية بالمحافظة الإجراءات اللازمة لتداركها .

الفرع الرابع
نظام سير العمل بالمجالس الشعبية المحلية للمحافظات

مادة ٢١ — يعد مقر المجلس الشعبي المحلي ولجانه بعاصمة المحافظة ويلحق بالمجلس العدد الكافي من العاملين اللازمين لحسن سير العمل بالمجلس ويكون لرئيس المجلس الإشراف عليهم وله بالنسبة لهم سلطة الوزير .

كما تدرج بموازنة المحافظة سنويا الاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجلس الشعبي المحلي وتوضع هذه الاعتمادات تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي المحلي باعتباره الآمر بالصرف .

مادة ٢٢ — دور الانعقاد العادى للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة عشرة أشهر على الأقل . ويجتمع المجلس فى المقر المعد له بعاصمة المحافظة اجتماعا عاديا مرة على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه فى الموعد الذى يحدده ، ويجوز دعوة المجلس لاجتماع غير عادى فى حالة الضرورة بناء على طلب رئيس المجلس أو المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس. وفيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص لا يكون اجتماع المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه. وتصدر قرارات المجلس فى المسائل الداخلة فى اختصاصاته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس .

مادة ٢٣ — يحضر المحافظ أو من ينيبه — عند الضرورة — جلسات المجلس الشعبي المحلي كما يحضرها رؤساء المصالح والوحدات المحلية ورؤساء الهيئات العامة ورؤساء شركات القطاع العام ممن تتصل اختصاصاتهم بالمسائل المعروضة على المجلس .

مادة ٢٤ — لأعضاء مجلس الشعب بالمحافظة حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمشاركة فى مناقشاتها ويكون لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة دون أن يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات .

الفصل الثانى

المحافظون

مادة ٢٥ — يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية. ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب

أو بالمجالس المحلية. ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش. ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعمال وظيفته اليمين التالية: «أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن أحترم الدستور والقانون وأن أؤدى عملى بالذمة والصدق». ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية، ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويستمرون فى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد.

مادة ٢٦ — يعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ويكون مسئولا عن كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الإنتاج الزراعى والصناعى بالمحافظة. والمحافظ مسئول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه فى ذلك مدير الأمن فى إطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها، ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً عن الحوادث ذات الأهمية الخاصة على أن يتم إعداد التدابير اللازمة فى هذا الشأن بالاتفاق بينهما. وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الادارى.

مادة ٢٧ : يتولى المحافظ بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الحكم المحلى وفقاً لهذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح، ويكون المحافظ فى دائرة اختصاصه رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية كما يرأس جميع العاملين فى نطاق المحافظة ويمارس المحافظ جميع اختصاصات الوزير بالنسبة لكافة العاملين بدائرة المحافظة فى الجهات التى آلت

اختصاصاتها إلى وحدات الحكم المحلى بمقتضى هذا القانون . وتكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة .
ويتولى المحافظ الإشراف على جميع فروع الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ، فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها .
ويجوز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاته .

مادة ٢٨ : يجوز للمحافظ المختص — بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس المحافظين — أن يقرر قواعد للتصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة والأراضى القابلة للاستزراع المتخللة للزمام، وقواعد استصلاح الأراضى وتوزيعها بعد استصلاحها وتزويدها بالمرافق العامة وذلك دون التقيد بالقواعد المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها فى هذا الشأن ، على أن تعطى أولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين فى دائرتها . ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة .

مادة ٢٩ — يكون للمحافظ اختصاصات الوزير المختص وكذلك اختصاصات وزير المالية المنصوص عليها فى اللوائح وذلك فى المسائل المالية والادارية بالنسبة للمرافق التى نقلت إلى الوحدات المحلية ولأجهزتها وموازناتها ، وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة .

مادة ٣٠ — يجوز تعيين مساعد أو أكثر للمحافظ بقرار من رئيس

مجلس الوزراء بناء على اقتراح من المحافظ المختص ، ويحدد هذا القرار معاملته المالية. ويكون لكل محافظة سكرتير عام له سلطات واختصاصات وكيل الوزارة فى المسائل المالية والادارية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح بالنسبة لديوان عام المحافظة . كما يكون لكل محافظة سكرتير عام مساعد يعاون السكرتير العام ويحل محله عند غيابه. ولا يجوز لأى من شاغلى المناصب السابقة أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو المجالس الشعبية المحلية .

مادة ٣١ — للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى مساعديه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية الأخرى .

مادة ٣٢ — يشكل بكل محافظة مجلس تنفيذى برئاسة المحافظ وعضوية : ١ — مساعدى المحافظ . ٢ — رؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة فى نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية . ٣ — سكرتير عام المحافظة ويكون أميناً للمجلس . ويجتمع هذا المجلس بدعوة من المحافظ مرة على الأقل كل شهر فى المكان الذى يحدده .

مادة ٣٣ — يتولى المجلس التنفيذى للمحافظة الاختصاصات الآتية :

(أ) متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة .

(ب) إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات — بعد اعتمادها — على الوحدات المحلية .

(ج) معاونة المحافظ فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة

لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبي المحلي موضع التنفيذ .

(د) وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالمحافظة .

(هـ) وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضي المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها .

(و) وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمراني .

(ز) دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من النواحي الفنية والادارية والقانونية .

(ح) دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات الاستثمارية التي تتولاها المحافظة .

(ط) دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبي المحلي من الموضوعات .

مادة ٣٤ — يحل أقدم مساعدي المحافظ ، وفقاً لترتيب أقدميتهم محل المحافظ في حالة غيابه . وفي حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ ، ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته .

الفصل الثالث

الموارد المالية للمحافظات

مادة ٣٥ — تشمل موارد المحافظات ما يأتي :

أولا : الموارد المشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن ما يأتي :

(ا) نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها ، ويحدد رئيس مجلس الوزراء سعر هذه الضريبة

الإضافية بحيث يكون حدها الأقصى ٥ ٪ من قيمة الضريبة الجركية، وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة.

(ب) نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية.

ويحدد سعر هذه الضريبة الإضافية بما لا يجاوز ٥٪ من الضريبة الأصلية بقرار يصدره المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة. ويحدد سعر هذه الضريبة فيما يزيد على ذلك بقرار من مجلس المحافظين. وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة. وإذا اختلف المركز الرئيسى لإحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن فى دائرته مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبة الإضافية وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة. ويصدر قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة.

ثانياً: الموارد الخاصة بالمحافظة وتتضمن ما يأتى:

(ا) ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان فى المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية التى يفرضها المجلس على ضريبة الأطيان فى المحافظة، ويكون تحديد سعر هذه الضريبة الاضافية بقرار يصدره المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بما لا يجاوز ٥٪ من الضريبة الأصلية، وبقرار من المحافظ بعد موافقة مجلس المحافظين فيما يزيد على ٥٪ وبما لا يجاوز ١٠٪.

(ب) ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة.

(ج) حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التى تقوم بإدارتها .

(د) الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة .

(ه) الإعانات الحكومية .

(و) التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة مجلس المحافظين على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى توزيع جزء من موارده المشار إليها فى البندين (أ ، ب) من (ثانيا) على الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق واختصاصاته بالنسبة التى يقررها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها .

مادة ٣٦ — ينشأ بكل محافظة حساب خاص لحصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة المشار إليها فى المادة ٢٨ من هذا القانون ، تخصص حصيلته لأغراض استصلاح الأراضى على مستوى المحافظة . كما ينشأ بالمحافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة تتكون موارده من :

١ — حصيلة التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المشار إليها فى المادة ٢٨ من هذا القانون . ٢ — حصيلة الاكتتاب فى سندات الإسكان المشار إليها فى المواد ٤ و ٥ و ٦ من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادى . ٣ — حصيلة مقابل الانتفاع الذى يؤدى فى حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وفقاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء ، وذلك على مستوى المحافظة . ٤ — المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الاقتصادى فى المحافظات فى الاتفاقيات التى تعقدها الدولة . ٥ — القروض . ٦ — الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا .

٧ — حصيلة استثمار أموال هذا الحساب . ٨ — حصيلة الغرامات التى يقضى بها طبقاً للفقرة الأولى من المادة ٢١ من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ ، وذلك على مستوى المحافظة . وتعتبر موارد كل من الحسابين المشار إليهما من الموارد الذاتية للمحافظة . ويرحل فائض كل من الحسابين فى نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية . وتنظم قواعد وإدارة كل من هذين الحسابين وقواعد الصرف منهما بقرار من مجلس المحافظين ، كما تحدد بقرار من هذا المجلس بالاتفاق مع وزير التأمينات النسبة التى تلتزم شركات التأمين بالاكتتاب بها فى سندات الإسكان .

مادة ٣٧ — ينشىء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة حسابا للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من : ١ — الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب . ٢ — أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور . ٣ — التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب . ٤ — ٥٠٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر فى الموازنة .

مادة ٣٨ — تستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة وفقا لما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى الأغراض الآتية : ١ — تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة . ٢ — استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية . ٣ — رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية . ٤ — الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة . ويصدر بتنظيم حساب الخدمات والتنمية قرار من المحافظ

المختص . وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

الباب الثالث

المراكز

الفصل الأول

المجالس الشعبية المحلية للمراكز

مادة ٣٩ — يشكل بكل مركز مجلس شعبي محلي تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بثمانية أعضاء بالإضافة إلى عضو عن المرأة ، وتمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بأربعة أعضاء عن كل وحدة بالإضافة إلى عضو عن المرأة .

مادة ٤٠ — ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين . ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه . وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا . وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته .

مادة ٤١ — يتولى المجلس الشعبى المحلى للمركز فى نطاق السياسة العامة للمحافظة الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز والتصديق على قراراتها فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية . كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز ، ويختص فى حدود القوانين

واللوائح بما يأتى : ١ — إقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروع الحساب الختامى . ٢ — تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها . ٣ — إقتراح إنشاء مختلف المرافق التى تعود بالنفع العام على المركز . ٤ — تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها . ٥ — الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير فى كافة المجالات . ٦ — الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية بالمركز ورفع كفاءة العمل بها . ٧ — اقتراح خطط رفع الكفاية الإنتاجية .

مادة ٤٢ — يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمركز بعد موافقة المحافظ التصرف بالمجان فى مال من أموال المركز الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمى أو أقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام وذلك إذا كان التصرف فى حدود عشرة آلاف جنيه فى السنة المالية الواحدة أو كان لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة . ولا يجوز إجراء أى تصرف من التصرفات المشار إليها لغير الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات العامة فيما يجاوز عشرة آلاف جنيه ولا يتعدى خمسين ألف جنيه فى السنة المالية الواحدة إلا بموافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

الفصل الثانى

الموارد المالية للمراكز

مادة ٤٣ — تشمل موارد المركز ما يأتى : ١ — ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارده لصالح المركز . ٢ — حصيلة استثمار

أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها . ٣ — الإعانة الحكومية . ٤ — التبرعات والهبات والوصايا . بشرط موافقة مجلس المحافظين على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية . ٥ — القروض التي يعقدها المجلس . وينشىء المجلس الشعبي المحلي للمركز حسابا للخدمات والتنمية للمركز ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ . وتعتبر أموال هذا الحساب أموالا عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص التحصيل والصرف والرقابة ، ولا يئول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

الفصل الثالث

رئيس المركز

مادة ٤٤ — يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز على النحو الذى تبينه اللائحة التنفيذية . ويجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المركز ، ولرئيس المركز تفويضه فى بعض اختصاصاته . ويحل نائب رئيس المركز محل رئيس المركز فى حالة غيابه . وفى حالة غيابهما يحل مأمور المركز محل رئيس المركز ، ويباشر من يحل محل رئيس المركز جميع اختصاصاته . ويقسم رئيس المركز قبل مباشرته لأعماله اليمين المبين بالمادة (٢٥) أمام المجلس المحلى الشعبي للمركز .

مادة ٤٥ — يشكل بكل مركز مجلس تنفيذى برئاسة رئيس المركز وعضوية كل من : — ١ — مديرى إدارات الخدمات والإنتاج بالمركز الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ورؤساء المدن والقرى الواقعة فى نطاقه . ٢ — سكرتير المركز ويكون أمينا للجنة . ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده .

مادة ٤٦ — يختص المجلس التنفيذى بمعاونة رئيس المركز فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المركز ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمركز، كما تتولى القيام بما يأتى : ١ — تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية لمباشرة اختصاصاتها . ٢ — تقديم العون المالى للمدن والقرى التى تقصر مواردها الذاتية عن الوفاء باحتياجاتها وفى حدود ما يقرره المجلس الشعبى المحلى المركز . ٣ — تنفيذ المشروعات التى تعجز المدن والقرى عن القيام بها . ٤ — دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التى تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز . ٥ — التنسيق بين مشروعات المدن والقرى طبقاً لتوجيهات المجلس الشعبى المحلى للمركز . ٦ — متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمركز وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المركز . ٧ — إعداد مشروع موازنة المركز واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات — بعد اعتمادها — على الوحدات المحلية المختلفة . كما يتولى هذا المجلس مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى المادة (٢٣) فقرات د ، ز ، ح ، ط ، وذلك على مستوى المركز .

الباب الرابع

المدن

الفصل الاول
المجالس الشعبية المحلية للمدن

مادة ٤٧ — يشكل بكل مدينة مجلس شعبى محلى على أساس تمثيل كل قسم إدارى بثمانية أعضاء بالإضافة إلى عضو عن المرأة ، ويكون عدد الأعضاء فى المدينة ذات القسم الواحد ستة عشر عضوا بالإضافة إلى عضوين عن المرأة .

مادة ٤٨ — ينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين. ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه. وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا. وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.

مادة ٤٩ — يتولى المجلس الشعبي المحلي للمدينة في نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق المدينة. ويختص في حدود القوانين واللوائح بالمسائل المنصوص عليها في البنود من (١ — ٧) من المادة (٤١) على مستوى المدينة.

مادة ٥٠ — يجوز للمجلس الشعبي المحلي المدينة بعد موافقة المحافظ التصرف بالمجان في مال من أموال المدينة الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار إسمي أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام، وذلك إذا كان التصرف في حدود عشرة آلاف جنيه في السنة المالية الواحدة أو كان لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة. ولا يجوز إجراء أي تصرف من التصرفات المشار إليها لغير الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات العامة فيما يجاوز عشرة آلاف جنيه ولا يتعدى خمسين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة إلا بقرار من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

الفصل الثاني

الموارد المالية للمدينة

مادة ٥١ — تشمل موارد المدينة ما يأتي :

أولا : حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة في دائرة اختصاص

المجلس والضرائب الإضافية المقررة عليها ماعدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقا للقانون لأغراض قومية .

ثانياً : حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة المدينة .

ثالثا : ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان .

رابعا : ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

خامسا : حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقا للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة .

سادساً : الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح على ما يأتى : ١ — مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحيـــة . ٢ — رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد . ٣ — أعمال التنظيم والمجارى وأشغال الطرق والحدائق العامة . ٤ — المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية . ٥ — حيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك . ٦ — المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها . ٧ — ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك . ٨ — الأسواق المرخص فى إدارتها للأشخاص الخاصة . ٩ — استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١٪ من قيمة الاستهلاك إذا لم يتول المجلس

استغلال هذه المرافق بنفسه . ١٠ — الانتفاع بالشواطيء والسواحل أو استغلالها . ١١ — الايجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبينة الخاضعة لضريبة المبانى لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الايجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر . وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية .

سابعا : المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة .

ثامناً : حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من إيجار المبانى وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة .

تاسعاً : إيرادات استثمار أموال المدينـــة والمرافق التى تتولاها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة فى نطاقها .

عاشراً : الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة مجلس المحافظين على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

حادى عشر : القروض التى يعقدها المجلس .

مادة ٥٢ — يعفى من الرسوم المنصوص عليها فى البند (١١ سادسا) من المادة السابقة : ١ — العقارات التى تشغلها الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية والجمعيات والمؤسسات الخاصة المشهرة طبقاً للقانون . ٢ — العقارات المعفاة من الضريبة على العقارات المبنية . ٣ — العقارات المملوكة للدول الأجنبية بشرط المعاملة بالمثل .

مادة ٥٣ — لا يكون قرار المجلس فى شأن فرض الرسوم المنصوص عليها فى المادة (٥١) نافذاً إلا بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمركز

والمحافظ . ويجوز للمحافظ أن يطلب من المجلس تقرير أو تعديل رسم على معين تمكيناً له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلى ، كما يجوز له أن يطلب إلى المجلس إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه إذا رأى أن بقاءه لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة . فإذا رفض المجلس فى الحالات المذكورة إجابة الطلب يعرض الأمر على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ليقرر فيه ما يراه . فإذا استمر الخلاف عرض الأمر على مجلس المحافظين ويكون قراره فى هذا الشأن نهائياً .

مادة ٥٤ — ينشىء المجلس الشعبى المحلى للمدينة حساباً للخدمات والتنمية للمدينة ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ ، وتعتبر أموال هذا الحساب أموالا عامة بصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

الفصل الثالث

رئيس المدينة

مادة ٥٥ — يكون لكل مدينة رئيس له سلطـــات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة على النحو الذى تبينه اللائحة التنفيذية ، ويقسم اليمين المبينة بالمادة (٢٥) أمام مجلس المدينة قبل مباشرته لأعماله .

مادة ٥٦ — يشكل بكل مدينة مجلس تنفيذى برئاسة رئيس المدينة وعضوية كل من : ١ — مديرى إدارات الخدمات والإنتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية . ٢ — سكرتير المدينة ويكون أميناً للمجلس : ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده ، وفى حالة غياب الرئيس يحل محله مأمور المركز .

مادة ٥٧ — يتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس المدينة فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمدينة . كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله المجلس الشعبى المحلى أو رئيس المدينة من الموضوعات . ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى : ١ — متابعـة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة . ٢ — إعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات — بعد اعتمادها — على مشروعات الأحياء المختلفة . ٣ — مراقبة تحصيل موارد المدينة أياً كان نوعها . ٤ — مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحليـة . ٥ — الاشتراك مع وحدة محلية أخرى فى إنشاء أو إدارة أعمال أو مرافق لحساب الوحدتين وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى والمحلى للمدينة . ٦ — وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالمدينـة . ٧ — مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى المادة ٣٣ فقرات ز ، ح ، ط وذلك على مستوى المدينة .

الباب الخامس

الأحيـاء

الفصل الأول

المجالس الشعبية المحلية للأحياء

مادة ٥٨ — يجوز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى إلى أحياء .

مادة ٥٩ — يشكل بكل حى مجلس شعبى محلى على أساس تمثيل كل

قسم إدارى بستة أعضاء بالإضافة إلى عضو عن المرأة ، ويشكل المجلس الشعبى المحلى الذى يضم قسما إداريا واحداً من إثنى عشر عضواً بالإضافة إلى عضو عن المرأة .

مادة ٦٠ — ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول إجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ، ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه ، وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً .
وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته .

مادة ٦١ — يتولى المجلس الشعبى المحلى للحى فى نطاق السياسة العامة للمدينة الرقابة والإشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الحى . ويختص فى حدود القوانين واللوائح بالمسائل المنصوص عليها فى البنود من (١ — ٧) من المادة ٤١ على مستوى الحى .

مادة ٦٢ — يتولى كل حى من أحياء المدينة فى نطاقه تحصيل الموارد المنصوص عليها فى المادة (٥١) لحساب المدينة وذلك فيما عدا الموارد التى يقرر المجلس الشعبى المحلى للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة ، ويقوم المجلس الشعبى المحلى للمدينة بتقرير الاعتمادات التى تغطى مصروفات كل حى .

الفصل الثانى

رئيس الحى

مادة ٦٣ — يكون لكل حى رئيس ، وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية . ويقسم رئيس الحى قبل مباشرته لأعماله اليمين المبينة بالمادة (٢٥) أمام المجلس الشعبى المحلى للحى .

مادة ٦٤ — يشكل بكل حى مجلس تنفيذى برئاسة رئيس الحى وعضوية كل من : ١ — رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الحى الذين تحددهم اللائحة التنفيذية . ٢ — سكرتير الحى ويكون أميناً للجنة. ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده ، وفى حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية .

مادة ٦٥ — يتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس الحى فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون الحى . كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس المحلى أو رئيس الحى من الموضوعات ، ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى : ١ — مراقبة تحصيل الموارد المنصوص عليها فى المادة (٥١) . ٢ — وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالحى . ٣ — مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى المادة (٣٤) فقرات ز ، ح ، ط ، وذلك على مستوى الحى . ٤ — متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للحى وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحى . ٥ — اقتراح الاعتمادات التى تخصص للاستثمارات على مستوى الحى .

الباب السادس

القرى

الفصل الأول

المجالس الشعبية المحلية للقرى

مادة ٦٦ — يشكل فى كل قرية مجلس شعبى محلى من ستة عشر عضواً بالإضافة إلى عضو عن المرأة ، على أنه إذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية

يشمل مجموعة من القرى المتجاورة ، تمثل القرية التي فيها مقر المجلس بأربعة أعضاء على الأقل . وباقي القرى بعضو واحد على الأقل لكل منها ، ولا يجوز في جميع الأحوال أن يقـــل عدد أعضاء المجلس عن ستة عشر عضواً ، وذلك كله طبقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية .

مادة ٦٧ — ينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين . ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه ، وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا ، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته .

مادة ٦٨ — يتولى المجلس الشعبي المحلي للقرية في نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاقه ، ويختص في حدود القوانين واللوائح بما يأتي : ١ — اقتراح خطة تنمية القرية اقتصاديا واجتماعياً وعمرانيا . ٢ — اقتراح مشروع الموازنة ، وإقرار مشروع الحساب الختامي . ٣ — اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهـــود والإمكانيات الذاتية في نطاق القرية لرفع مستواها . ٤ — العمل على نشر الوعي الزراعي بما يحقق تحسين وتنويع الإنتاج الزراعي . ٥ — اقتراح إنشاء مختلف المرافق العامة بالقرية . ٦ — العمل على محو الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية .

الفصل الثاني
الموارد المالية للقرية

مادة ٦٩ — تشمل موارد القرية ما يأتي :

١ — ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة

فى نطاق القرية و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان . ٢ — الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للقرية طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة لمجالس المدن . ٣ — حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى نطاق القرية . ٤ — موارد أموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها. ٥ — ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية. ٦ — الإعانات الحكومية . ٧ — التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة مجلس المحافظين على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية . ٨ — القروض التى يعقدها المجلس .

مادة ٧٠ — ينشأ بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية بها تتكون موارده من : ١ — ٧٥٪ من حصيلة الرسوم المفروضة طبقاً لأحكام المادة (٣٧) المحصلة فى نطاق القرية . ٢ — أموال المشروعات التى تدار على أساس رأس المال الدائر فى نطاق القرية . ٣ — مقابل تمليك المبانى فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات إنشاءها . ٤ — إيجارات المبانى السكنية والمرافق التى يتولى حساب الخدمات إنشاءها . ٥ — حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية فى نطاق القرية . ٦ — الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى للقرية .

مادة ٧١ — تستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالقرية وفقا لما يقرره المجلس الشعبى المحلى للقرية فى الأغراض الآتية :

(١) تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى إطار الخطة العامة للدولة . (٢) استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى

لا تكفى الاعتمادات المقررة لهـــا فى موازنة القرية لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية وفقاً للأولويات التى يقترحها المجلس الشعبى المحلى للقرية ويقرها مجلس شعبى محلى المحافظة . (٣) رفع مستوى أداء الخدمات المحلية .

ويصدر بتنظيم هـذا الحساب قرار من المحافظ وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض أموال هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

الفصل الثالث

رئيس القرية

مادة ٧٢ — يكون لكل قرية رئيس تكون له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية، ويقسم الرئيس قبل مباشرته لأعماله اليمين المبينة بالمادة (٢٥) أمام المجلس الشعبى المحلى للقرية .

مادة ٧٣ — يشكل بكل قرية مجلس تنفيذى برئاسة رئيس القرية وعضوية كل من : (١) رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية الذين تحددهم اللائحة التنفيذية . (٢) سكرتير القرية ويكون أمينا للجنة . ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده ، وفى حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية بالقرية .

مادة ٧٤ — يختص المجلس التنفيذى بمعاونة رئيس القرية فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون القرية ،ولتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبى المحلى للقرية. كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس الشعبى المحلى أو رئيس القرية من الموضوعات . ويتولى المجلس بوجه

خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى : ١ — مراقبة تحصيل موارد القرية أياً كان نوعها . ٢ — مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية . ٣ — وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالقرية . ٤ — بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للقرية .

الباب السابع

احكام عامة للمجالس الشعبية المحلية

الفصل الاول

عضوية المجالس الشعبية المحلية

مادة ٧٥ — يشترط فيمن يرشح عضوا بالمجالس الشعبية المحلية ما يأتى :

(١) أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية . (٢) أن يكون بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب . (٣) أن يكون مقيدا فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يرشح نفسه فى دائرتها وله محل إقامة فى نطاقها . (٤) أن يجيد القراءة والكتابة . (٥) أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون. ولا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية الترشيح للعضوية بالمجالس الشعبية المحلية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم. كما لا يجوز للعمد أو المشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديرى المصالح أو رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية التى تدخل فى نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها . أما باقى العاملين بالأجهزة التنفيذية فيحق لهم الترشيح، وفى حالة فوزهم يتحتم نقلهم إلى خارج الوحدة

المحلية التى رشحوا فيها ، وفى نطاق المحافظة . ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة تعتبر الاستقالات المشار إليها فى الفقرتين السابقتين مقبولة بمجرد تقديمها .

مادة ٧٦ — يقدم المرشح طلب الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى كتابة إلى المحافظة أو إحدى وحدات الحكم المحلى الكائن بنطاقها وذلك طبقاً للأوضاع وخلال المدة التى يحددها المحافظ المختص على ألا تقل هذه المدة عن عشرة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح ، ويكون طلب الترشيح مصحوباً بإيصال بإيداع مبلغ عشرين جنيها إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، وعشرة جنيهات إذا كان الترشيح لعضوية المجلس المحلى للمركز أو المدينة أو الحى ، وخمسة جنيهات إذا كان الترشيح للمجلس الشعبى المحلى للقرية . ويتعين أن يرفق بطلب الترشيح المستندات التى يحددها المحافظ بقرار منه لإثبات توفر الشروط اللازمة للترشيح . ويعفى المرشح الذى تجاوز عمره خمساً وثلاثين سنة ميلادية من تقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها .

مادة ٧٧ — تقيد طلبات الترشيح بحسب تواريخ ورودها فى سجل خاص ، وتعطى عنها إيصالات ويتبع فى شأن تقديمها الإجراءات التى يحددها المحافظ بقرار منه .

مادة ٧٨ — تشكل بقرار من المحافظ لجنة أو أكثر فى كل قسم ومركز ومدينة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة قاض أو وكيل نيابة أو ما يعادلها وعضوية ممثل لمديرية الأمن وممثل للمحافظة المختصة . وتتولى هذه اللجان فحص طلبات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية وإعداد كشوف المرشحين .

مادة ٧٩ — يعرض كشف المرشحين فى القسم أو المركز أو القرية

بالطريقة التى يحددها المحافظ بقرار منه وذلك خلال العشرة الأيام التالية على الأقل لانتهاء الميعاد المحدد للترشيح . ولكل من لم يرد اسمه فى الكشف المذكور أن يطلب من اللجنة المشار إليها فى المادة السابقة إدراجه خلال المدة المنصوص عليها فى الفقرة السابقة . ويتم نشر أسماء المرشحين فى جميع وحدات الحكم المحلى بلصقها على مقر المحافظة ، ومقر المجلس الشعبى المحلى المختص .

مادة ٨٠ — للمرشح الحصول على صورة رسمية معفاة من رسم الدمغة من جدول الناخبين فى الوحدة المحلية المرشح فيها مقابل رسم يحدد بقرار من المحافظ ، على ألا يتجاوز هذا الرسم جنيهين . وتسلم إلى المرشح هذه الصورة الرسمية خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديم الطلب .

مادة ٨١ — يلتزم المرشح باتباع آداب الدعاية الانتخابية التى يصدر بها قرار من وزير الداخلية . ويجوز للمحافظ أن يزيل بالطريق الإدارى على نفقة المرشح كافة الملصقات ووسائل الدعاية الأخرى التى تتم على خلاف أحكام القرار المشار إليه .

مادة ٨٢ — لا يجوز لأى مرشح ترشيح نفسه فى أكثر من وحدة محلية واحدة . فإذا رشح نفسه فى أكثر من وحدة اعتبر مرشحاً فى الوحدة التى رشح فيها أولا .

مادة ٨٣ — لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح بإعلان على يد محضر أو بكتاب موصى عليه بعلم وصول إلى المحافظ المختص قبل يوم الانتخاب بسبعة أيام على الأقل . ويثبت التنازل أمام اسمه فى كشف المرشحين فى الوحدة المحلية إذا كان قد قيد فى هذا الكشف . ويعلن التنازل يوم الانتخاب على باب مقر الوحدة الانتخابية واللجان الفرعية لها . كما يجب أن تقوم مديرية الأمن بلصق بيان واضح عن هذا التنازل قبل الموعد

المحدد للانتخاب بثلاثة أيام على الأقل بمقر المحافظة وبمقر المجلس الشعبي المحلى المختص .

مادة ٨٤ — للمحافظ فى الظروف الاستثنائية أن يقصر المواعيد المنصوص عليها فى المواد (٧٦) و (٧٩) و (٨٣) من هذا القانون .

مادة ٨٥ — مع مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين والمقاعد المخصصة للنساء ، ينتخب عضو المجلس الشعبى المحلى بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب . وإذا لم يتقدم أحد للترشيح أزيد من العدد المطلوب أعلن انتخاب من تقدم للترشيح بالتزكية . وتحدد بقرار من الوزير المختص بالحكم المحلى — بالاتفاق مع وزير الداخلية — القواعد والإجراءات التى تكفل تحقق النسبة المقررة للعمال والفلاحين والمقاعد المخصصة للنساء .

مادة ٨٦ — مع مراعاة أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية تجرى مديرية الأمن عملية الانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية طبقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها فى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية . ويشترك فى الانتخاب جميع الناخبين المقيدين فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى تجرى فيها . ويعلن المحافظ نتيجة الانتخاب، ويدعو المجالس الشعبية المحلية إلى الاجتماع. ويجب أن تجتمع هذه المجالس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان هذه النتيجة . وتفصل المحكمة الإدارية المختصة فى الطعون الخاصة بصحة العضوية ، ويجب أن ترفع الدعوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب .

مادة ٨٧ — يرد إلى طالب الترشيح بعد إعلان نتيجة الانتخاب المبلغ الذى أودعه خزانة المحافظة بعد خصم ما يكون مستحقاً عليه من مصاريف إزالة الملصقات وفقاً للمادة ٨١ من هذا القانون .

مادة ٨٨ — يقسم عضو المجلس الشعبي المحلي أمام المجلس قبل مباشرة مهام العضوية اليمين الآتية : « أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على سلامة الوطن والنظام الجمهوري وأن أرعى مصالح الشعب وأن أحترم الدستور والقانون . »

مادة ٨٩ — مدة المجلس الشعبي المحلي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ، وتنتهي مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى بانقضاء المدة القانونية لهذه المجالس . ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس الشعبي المحلي خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته .

مادة ٩٠ — لا يتقاضى عضو المجلس الشعبي أية رواتب أو مكافآت مقابل عمله ، ويجوز منح أعضاء المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية مقابل ما يتكبدونه من أعباء طبقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية .

مادة ٩١ — لا يسأل عضو المجلس الشعبي المحلي عما يبديه من أقوال أو آراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس ولجانه . ويجب على السلطات المختصة إخطار المجلس الشعبي المحلي بما يتخذ من إجراءات جنائية ضد أعضاء المجلس خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذ هذه الإجراءات . ويتعين إخطار المجلس الشعبي المحلي قبل تنفيذ نقل أعضاء المجلس من وظائفهم وقبل مباشرة أية إجراءات تأديبية ضدهم إذا كانوا من العاملين بالجهاز الإداري للدولة أو القطاع العام ، وعلى الجهة التي يعمل بها عضو بالمجلس الشعبي المحلي أن تيسر له أداء واجبات العضوية وذلك طبقاً للقواعد والأوضاع التي تحددها اللائحة التنفيذية . ولا يجوز تعيين أعضاء المجلس الشعبي المحلي في وظائف وحدات الحكم المحلي أو نقلهم إليها أثناء عضويتهم إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس المحلي المختص وأغلبية أعضاء المجلس المحلي للمحافظة .

مادة ٩٢ — يحظر التعاقد بالذات أو بالواسطة بين الوحدة المحلية وأى عضو فى مجلسها الشعبى المحلى . ومع ذلك يجوز عند الضرورة وفى حالة وجود مصلحة محققة للوحدة المحلية أن يبرم العقد مع العضو بعد موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبى المحلى والمحافظ المختص .

مادة ٩٣ — يحظر على عضو المجلس الشعبى المحلى أن يحضر جلسات المجلس أو لجانه إذا كانت له أو لأحد أقربائه أو أصهاره لغاية الدرجة الرابعة بالذات أو بالواسطة مصلحة شخصية فى المسألة المعروضة أو إذا كان وصيا أو قيما أو وكيلا عمن له فيها مثل هذه المصلحة .

مادة ٩٤ — تقدم الاستقالة من عضوية المجلس الشعبى المحلى إلى رئيسه . ويجب عليه عرضها على المجلس فى أول جلسة تالية لتقديمها ، وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة المجلس عليها ، وفى هذه الحالة يقرر المجلس خلو المحل ويخطر رئيس المجلس المحافظ بخلو المحل .

مادة ٩٥ — إذا غاب العضو عن جلسات المجلس الشعبى المحلى أو لجانه أكثر من ثلاث مرات متوالية أو عن ربع عدد جلسات المجلس فى الدور الواحد ، وذلك بدون عذر مقبول ، أصدر المجلس قراراً بدعوة العضو لسماع أقواله فى جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ إخطار العضو بموعدها . ويصدر المجلس قراراً باعتبار العضو مستقيلا بأغلبية ثلثى أعضائه وذلك إذا لم يقتنع بما يبديه العضو من دفاع عن نفسه أو إذا غاب العضو عن الحضور فى الجلسة المشار إليها .

مادة ٩٦ — تسقط عضوية المجلس المحلى عمن تزول عنه صفة العامل أو الفلاح التى قام عليها انتخابه فى المجلس أو يفقد شرطاً من الشروط اللازمة للترشيح ، ويجب إسقاط العضوية عمن تثبت مخالفته لأحكام المادة ٩٢ أو من يفقد الثقة والاعتبار ، كما يجوز إسقاط العضوية فى حالة إخلال

العضو بواجبات العضوية الأخرى أو بمقتضياتها. ويجب فى جميع الأحوال السابقة صدور قرار من المجلس بإعلان سقوط العضوية أو بإسقاطها وذلك بعد دعوة العضو لسماع أقواله فى المواعيد وطبقاً للقواعد وبالأغلبية المنصوص عليها فى المادة السابقة . وإذا لم يتخذ المجلس الإجراء اللازم وفقاً لهذه المادة يرفع المحافظ الأمر إلى مجلس المحافظين ليتخذ فى شأنه القرار اللازم .

مادة ٩٧ — مع مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين والمقاعد المخصصة للنساء إذا خلا مكان أحد أعضاء المجلس قبل انتهاء مدته أعلن انتخاب من يتلوه فى عدد الأصوات الصحيحة ، فإن لم يوجد وجب إجراء الانتخابات خلال الستين يوماً التالية على الأكثر لإعـــلان خلو المحل . وتكون مدة العضو الجديد هى المكملة لمدة عضوية سلفه .

الفصل الثانى

نظام سير العمل بالمجالس الشعبية المحلية

مادة ٩٨ — يعد للمجلس الشعبى المحلى ولجانه مقر خاص ويلحق به العدد الضرورى من العاملين اللازمين لحسن سير العمل بالمجلس ، ويكون لرئيس المجلس الشعبى المحلى الإشراف عليهم ، وله بالنسبة إليهم السلطة المقررة لرئيس الوحدة المحلية . ويكون لرئيس المجلس الشعبى المحلى بالمحافظة بالنسبة للعاملين بالمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة السلطة المقررة للوزير . وتدرج بموازنة الوحـــدة المحلية الاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجلس. وتوضع هذه الاعتمادات تحت تصرف رئيس المجلس الشعبى المحلى وتكون لهذات السلطة المقررة مالياً لرئيس الوحدة الإدارية وتكون لرئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى هذا الشأن السلطة المالية المقررة للوزير .

مادة ٩٩ — يبدأ دور انعقاد المجالس الشعبية المحلية وينتهى فى المواعيد التى تحددها اللائحة التنفيذية، ويكون دور انعقاد المجلس الشعبى المحلى عشرة أشهر على الأقل. ويجتمع المجلس الشعبى المحلى فى المقر المخصص له اجتماعا عاديا مرة على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه فى الموعد الذى يحدده، ويجوز دعوة المجلس الشعبى المحلى لاجتماع غير عادى فى حالة الضرورة أو عند نظر موضوع عاجل بناء على طلب رئيس المجلس أو رئيس الوحدة المحلية أو ثلث أعضاء المجلس. وفيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص لا يكون اجتماع المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه. وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة الأعضاء الحاضرين، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس.

مادة ١٠٠ — فى حالة عدم تكامل العدد القانونى اللازم لانعقاد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة يؤجل الاجتماع لمدة ثلاثة أيام على الأقل وسبعة أيام على الأكثر. ويتبه رئيس المجلس على الأعضاء المتخلفين بحضور الاجتماع، فإذا كان عدد الحاضرين فى الاجتماع الجديد أقل من العدد القانونى أخطر رئيس المجلس الشعبى المحلى أو المحافظ مجلس المحافظين بتقرير عن ذلك لإجراء شئونه فيه. ويخطر المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بذلك بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى.

مادة ١٠١ — جلسات المجلس الشعبى المحلى علنية ما لم يطلب رئيس المجلس أو رئيس الوحدة المحلية أو ثلث الأعضاء جعلها سرية. وفى هذه الحالة يقرر المجلس فى جلسة سرية ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح تستمر فى جلسة سرية أو علنية.

١٠٢ — يحضر رئيس كل وحدة محلية أو من ينيبه جميع جلسات المجلس الشعبى المحلى للوحدة، كما يحضرها من يرى رئيس الوحدة ضرورة حضورهم من مديرى الادارات أو الأجهزة ممن تتصل اختصاصاتهم بالمسائل

المعروضة على المجلس . ويجوز لأعضاء مجلس الشعب فى المحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية فى نطاقها والمشاركة فى مناقشاتها ، ويكون لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة ، ولا يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات .

مادة ١٠٣ — للمحافظ ولكل من رؤساء الوحدات المحلية ولكل عضو من أعضاء المجالس الشعبية المحلية التقدم باقتراحاتهم إلى المجلس الشعبي المحلي المختص وذلك فى المسائل الداخلة فى اختصاص المجلس وطبقا للأوضاع والإجراءات التى تحددها اللائحة الداخلية .

مادة ١٠٤ — لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبى المحلى أن يطلب من رئيسه إدراج موضوع معين فى جدول أعمال المجلس قبل انعقاده بأسبوع على الأقل . وعلى الرئيس أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يقدمه الأعضاء من اقتراحات وموضوعات . وفى جميع الأحوال لا يجوز أن تناقش بالمجلس الموضوعات غير المدرجة بجدول أعمال الجلسة .

مادة ١٠٥ — يجوز لعدد لا يقل عن خمسة من أعضاء المجلس الشعبى المحلى أن يطلبوا طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة أو بغيرها من الوحدات المحلية فى نطاقها للمناقشة العامة . وللمجلس مناقشة هذه الموضوعات وتبادل الرأى بشأنها وذلك وفقاً للأوضاع والإجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية .

مادة ١٠٦ — لأعضاء المجلس الشعبى المحلى فى المركز أو المدينة أو الحى أو القرية توجيه الأسئلة لرؤساء الوحدات المحلية المختصين ولمديرى الادارات ولرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة العاملة فى نطاق الوحدة المحلية . وتسرى بشأن هذه الأسئلة أحكام المادة ١٩ من هذا القانون مع مراعاة مستوى الوحدة المحلية .

مادة ١٠٧ — يشكل المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في بداية كل دور انعقاد لجانا متخصصة لدراسة الموضوعات التي تدخل في اختصاصه قبل عرضها على المجلس ، ولا يجوز في غير الأحوال العاجلة عرض أي موضوع على المجلس الشعبي المحلي قبل إحالته إلى اللجنة المختصة وعرض تقريرها على المجلس في شأنه . وتنتخب كل لجنة من لجان المجلس رئيسها في أول اجتماع لها . وتشكل بالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة لجنة قيم تقوم بالنظر في سلوكيات أعضاء المجالس الشعبية المحلية وأقتراح الإجراء الذي يتخذ عند اخلال العضو بمقتضيات السلوك الواجب وذلك وفقا للقواعد والضوابط التي يضعها مجلس المحافظين .

مادة ١٠٨ — على رؤساء المصالح ومديري ورؤساء الادارات والأجهزة التنفيذية أو غيرها من الجهات ذات الشأن في المسائل المعروضة على لجان المجلس الشعبي المحلي حضور اجتماعاتها مع مراعاة مستوى المجلس . ويجوز للمجلس التنفيذي أو لأية لجنة من لجان المجلس الشعبي المحلي الاستعانة بمن ترى الإفادة بخبرته من ذوي الكفاءات وأن تدعو لحضور اجتماعاتها من تتصل أعمالهم بالموضوعات المعروضة عليها . ويشترك من يحضر اجتماعات اللجان من غير أعضائها في المناقشة والدراسة دون أن يكون لهم صوت معدود في مداولاتها . ولا يجوز اشتراك أعضاء المجالس الشعبية المحلية في أي أعمال تنفيذية أو الاشتراك في عضوية لجان ذات طابع أو اختصاص تنفيذي عدا اشتراكهم في لجان الخدمات بالمناطق الصناعية واللجان التي تشكل لإدارة المشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية . وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي المحلي أنواع لجانه وعدد أعضاء كل لجنة ونظام سير العمل بها .

مادة ١٠٩ — تشكل لجنة دائمة في كل مجلس من المجالس الشعبية المحلية من رؤساء لجانه وبرئاسة رئيس المجلس وتختص هذه اللجنة بإعداد

جدول أعمال المجلس ودراسة وإبداء الرأى فيما يلى : (أ) السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب الختامى . (ب) الأسئلة وطلبات الاحاطة المقدمة من الأعضاء. (ج) كافة الأمور المتعلقـــة بالعضوية . (د) المسائل الأخرى التى يحيلها إليها المجلس الشعبى المحلى . وتتولى هذه اللجنة مباشرة اختصاصات المجلس الشعبى المحلى فيما بين أدوار انعقاده بالنسبة للمسائل الضرورية العاجلة ، على أن تعرض قرارات هذه اللجنة على المجلس الشعبى المحلى فى أول اجتماع تال لصدورها ليقرر ما يراه فى شأنها .

مادة ١١٠ — يجوز بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وبعد أخذ رأى وزيرى الصناعة والقوى العاملة وموافقة مجلس المحافظين تحديد نطاق مناطق صناعية بالمحافظات وإنشاء لجان للخدمات بها . ويصدر من المحافظ قرار بتشكيل هذه اللجان بحيث يشترك فى عضويتها من يختارهم المجلس الشعبى المحلى الذى تقع فى دائرته المنطقة الصناعية من أعضائه ورؤساء الوحدات المحلية المختصة ورؤساء الوحدات الصناعية بالمنطقة وممثلون عن العمال ونقاباتهم بالمحافظة .

مادة ١١١ — تتولى لجنة الخدمات بالمنطقة الصناعية تحت إشراف المجلس الشعبى المحلى المختص العمل على توفير الخدمات اللازمة للمناطق العمالية والاشراف على تنفيذ مقترحات الاصلاح والتنمية بالمنطقة كما تتولى بوجه خاص ما يأتى : ١ — إجراء الدراسات التى تتعلق باحتياجات المنطقة من الخدمات العمرانية والاجتماعية والثقافيـة ذات الطابع المحلى والتنسيق بينها حسب أولوياتها لتنفيذ ما يتقرر منها . ٢ — بحث مشاكل المنطقة ودراسة تنفيذ المقترحات التى تقدم لمعالجـة هـذه المشاكل . ٣ — تحديد المشروعات التى يتم الصرف عليها من أرباح الشركات الواقعة فى نطاق المنطقة وطبقاً للأحكام المقررة فى هذا الشأن وذلك من النسبة

المخصصة من الـ ١٠٪ المخصصة من حصيلة الخدمات الاجتماعية المركزية وكذلك حصيلة الـ ٥ ٪ المخصصة للخدمات الاجتماعية وخدمات الإسكان.
٤ — اقتراح تقرير صفة المنفعة العامة للمشروعات وتحديد العقارات المراد نزع ملكيتها والاستيلاء المؤقت عليها وذلك بالنسبة للمشروعات الداخلة فى المنطقة .

مادة ١١٢ — تتولى لجان الخدمات بالمناطق الصناعية مباشرة اختصاصاتها المنصوص عليها فى المادة السابقة فى حدود الموارد المخصصة لذلك من بين الموارد التالية : ١ — ما يخصص من نصيب العاملين فى أرباح الوحدات الصناعية بالمنطقة . ٢ — التبرعات والهبات والوصايا المخصصة لأغراض اللجنة . ٣ — الموارد الأخرى التى تحدد بقرار من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو مجالس إدارة الوحدات الصناعية بالمنطقة. وتدرج حصيلة هذه الموارد فى حساب خاص للصرف منها بقرار من لجنة الخدمات بالمنطقة الصناعية على الأغراض المخصصة لها تحت إشراف المجلس الشعبى المحلى المختص .

مادة ١١٣ — لمحافظ الإقليم من تلقاء نفسه أو بناء على اقتراح المجالس الشعبية المحلية المختصة وبعد أخذ رأى المجلس الشعبى المحلى للمركز وموافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو المحافظات المختصة أن يقرر تشكيل لجنة مشتركة لإدارة المشروعات ذات النفع العام التى تشترك فيها محافظات أو مدن أو قرى متجاورة . ويحدد محافظ الاقليم عدد الأعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس شعبى محلى فى هذه اللجنة ، ويجب أن ينضم إلى عضوية هذه اللجنة عدد كاف من الخبراء والعاملين الذين لهم صلة بالمشروع ويختار محافظ الاقليم رئيس اللجنة .

مادة ١١٤ — مع مراعاة أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية يجوز للمجلس الشعبى المحلى أن يضع لائحة داخلية لتنظيم العمل به ، وكيفية

ممارسته لوظيفته . ويعتمد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة . وتسري أحكام اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية التي يضعها مجلس المحافظين على المجالس المحلية الشعبية التي لا تضع لها لائحة داخلية . كما تسري تلك اللائحة في المسائل التي لا يرد بشأنها نص خاص في اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية .

الفصل الثالث

التخطيط والشئون المالية لوحدات الحكم المحلي

الفرع الاول

التخطيط

مادة ١١٥ — لايجوز للوحدات المحلية الارتباط بأية مشروعات أو أعمال تتعلق بمجالات التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية أو الطبيعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الخطة العامة للدولة أو الخطة الإقليمية .

مادة ١٦٦ — المجالس الشعبية المحلية مسئولة عن تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة أساسها مكونات وإمكانيات المجتمع المحلي وعليها كشف الفرص الاستثمارية في نطاق كل منها وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات حسب أولويتها الفعلية في خططها المحلية .

مادة ١١٧ — تقوم الأجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة اللجان العليا للتخطيط الاقليمي وهيئات التخطيط الاقليمي والمجالس الشعبية المحلية في التخطيط بما يحقق حسن استغلال الإمكانيات المتاحة للوفاء باحتياجات الجماهير وتحقق التنمية الاجتماعية والاقتصادية .

مادة ١١٨ — ١ — تتولى كل محافظة إبلاغ مضمون توجيهات السياسة

العامة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية للدولة إلى الوحدات المحلية بدائرة المحافظة . ٢ — تحدد الوحدات المحليـــة احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة وتجمعها وتنسقها فى مشروع خطة محلية يتم إقرارها من المجلس الشعبى المحلى المختص وتبلغ للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل . ٣ — تقوم أجهزة التخطيط بالمحافظـة بالاشتراك مع هيئـة التخطيط الاقليمى والوزارات المعنية بدراسة مشروعات التخطيط المقدمة من المجالس الشعبية المحلية فى نطاقها، ويجرى التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة لإعداد مشروع الخطة السنوية لها لعرضها مع مشروع الموازنة السنوية على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وكذا اللجنة العليا للتخطيط الاقليمى لإقرارها قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل . ٤ — ترفع مشروعات خطط المحافظات بعد إقرارها من المجالس الشعبية المحلية واللجان العليا للتخطيط الاقليمى إلى وزير التخطيط ويتولى الوزير الربط والتنسيق بينها وبين الخطة العامة للدولة بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى والوزراء المختصين ليتحقق النمو المتوازن وفق خطة التنمية العامة وذلك تمهيداً لعرضها على مجلس المحافظين . ٥ — تتولى كل محافظة فى نطاقها تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة فى المواعيد المحددة وتقوم أجهزة المتابعة فى المحافظة بمتابعة وتقييم التنفيذ ورفع تقارير شهرية إلى المجلس الشعبى المحلى للمحافظـة والمحافظ وذلك طبقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية .

الفرع الثانى

الموازنة والحساب الختامى

مادة ١١٩ — تحدد الأجهزة المالية المختصة بكل وحدة محلية مشروع موازنتها السنوية شاملا لإيراداتها ومصروفاتها وفقا للقواعد المعمول بها فى وضع موازنة الدولة وترفعه إلى المحافظة وذلك قبل بدء السنة المالية

بخمسة أشهر على الأقل على أن يرفق بالمشروع جميع البيانات والمستندات التى بنيت عليها تقديرات الإيرادات والمصروفات .

مادة ١٢٠ — يتولى الجهاز المالى بالمحافظة إعداد مشروع موازنة المحافظة شاملا لمشروعات موازنات الوحدات المحلية فى نطاقها ، ويتولى المحافظ عرض المشروع على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لمناقشته وإقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل . وترسل كل محافظة مشروع موازنتها فور إقرار المجلس الشعبى المحلى لها إلى محافظ عاصمة الاقليم لإعداد الموازنة على مستوى الاقليم وإرسالها خلال أسبوعين إلى كل من الوزير المختص بالحكم المحلى ووزير المالية .

مادة ١٢١ — يتولى وزير المالية بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى والمحافظين بحث مشروعات موازنات المحافظات لعرضها على مجلس المحافظين ، ويجب إدراج المبالغ الآتية بمشروعات موازنات المحافظات إذا أغفلت كلها أو بعضها : ١ — الالتزامات التى تكون المحافظة أو إحدى وحدات الحكم المحلى فى نطاقها ملتزمة بها . ٢ — الاستخدامات التى يفرضها هذا القانون أو أى قانون آخر . ٣ — مصروفات الإدارة أو الصيانة اللازمة لحسن سير المرافق والمنشآت أو الأعمال التى تتولاها المحافظة أو وحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة .

مادة ١٢٢ — تدرج موازنة كل محافظة فى قسم خاص بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزءاً منها ويسرى عليها ما يسرى على الموازنة العامة للدولة من أحكام .

مادة ١٢٣ — على الأجهزة المالية المختصة بالمحافظة تقديم مشروعات الحسابات الختامية السنوية للمحافظة والوحدات المحلية التابعة لها

إلى محافظ عاصمة الإقليم لإعداد الحساب الختامي على مستوى الإقليم وإرساله إلى وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وذلك في المواعيد ووفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون الموازنة العامة للدولة .

مادة ١٢٤ — يعرض المحافظ مشروع الحساب الختامي السنوي للمحافظة شاملا لمشروعات الحسابات الختامية للوحدات المحلية في نطاقها على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة مرفقا بها ملاحظات وزارة المالية وتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات وذلك في المواعيد ووفقا للقواعد والاجراءات التي يصدر بها قرار من وزير المالية . ويقدم المحافظ مشروعات الحسابات الختامية بعد إقرارها من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إلى وزير المالية ويعرض الحساب الختامي بكل محافظة في قسم خاص من الحساب الختامي للدولة ويسري عليه ما يسري على هذا الحساب من أحكام .

الفرع الثالث

الضرائب والرسوم والموارد المحلية

مادة ١٢٥ — تبين اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بتحديد أسس وإجراءات حساب جميع الرسوم ذات الطابع المحلي وطريقة التظلم منها وإجراءات تخفيضها . ويجوز أن تتضمن هذه اللائحة عدة نظم لأسس وإجراءات حساب جميع هذه الرسوم ولكل مجلس من المجالس الشعبية المحلية أن يختار منها النظام الذي يلائم ظروف الوحدة المحلية .

مادة ١٢٦ — يتبع في تحصيل الضرائب والرسوم المقررة للوحدات المحلية وفي الإعفاء منها وفي سقوطها بالتقادم القواعد المقررة بشـــأن الضرائب والرسوم العامة . وتعتبر ديون تلك الضرائب والرسوم ديوناً ممتازة على جميع أموال المدينين بها وتستوفى بعد المصاريف القضائية

والضرائب الحكومية مباشرة . ويجوز أن تتولى الأجهزة الحكومية المختصة ربط وتحصيل الضرائب والرسوم التى تخص الوحدات المحلية وأداء الحصيلة إليها وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

مادة ١٢٧ — لا يجوز منح التزام استغلال أى مرفق من المرافق العامة المحلية أو أى مصدر من مصادر الثروة الطبيعية فيما عدا البترول والثروة المعدنية فى نطاق اختصاص الوحدة إلا بعد الحصول على موافقة المجلس الشعبى المحلى المختص .

مادة ١٢٨ — لا يجوز للمجلس الشعبى المحلى قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو أن يغير تخصيصها إلا بموافقة المحافظ ويجب موافقة مجلس المحافظين على قبول التبرعات والمساعدات التى تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية .

مادة ١٢٩ — لا يجوز لوحدات الحكم المحلى إبرام أى قرض أو الارتباط بأى مشروع غير وارد فى الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ فى فترة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس الشعب وذلك مع مراعاة أحكام المادة (١٥) .

مادة ١٣٠ — فيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص تسرى على الوحدات المحلية القوانين واللوائح المالية المطبقة فى الحكومة وتسرى على الوحدات المحلية القواعد المقررة لأموال الحكومة وتعفى تلك الوحدات من جميع الضرائب والرسوم التى تعفى منها الحكومة .

الفصل الرابع

الإشراف والرقابة على وحدات الحكم المحلى

مادة ١٣١ — يهدف الاشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية وأجهزتها التنفيذية إلى تحقيق التناسق والترابط بينهما بما يتفق

وأهداف السياسة العامة للدولة وكذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الحكم المحلى .

مادة ١٣٢ — تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية نافذة فى حدود الاختصاصات المقررة لها فى هذا القانون وفى إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح . ويجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختص الاعتراض على أى قرار يصدر من المجلس الشعبى المحلى بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوى على أية مخالفة للقوانين أو اللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة فى هذا القانون. وله فى هذه الحالة إعادة هذا القرار إلى المجلس الشعبى المحلى الذى أصدره مشفوعا بملاحظاته والأسباب التى بنى عليها إعتراضه وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إبلاغه القرار . فإذا أصر المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على قراره عرض الأمر على مجلس المحافظين . وإذا أصر أى من المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية الأخرى على قراره عرض الأمر على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ للبت فيه . ويقوم مجلس المحافظين بالبت فى شأن القرارات المعترض عليها خلال ٦٠ يوما من تاريخ إبلاغه بها . ويجب على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ البت فى شأن القرارات المعترض عليها خلال ٣٠ يوما من تاريخ إبلاغهم بها .

مادة ١٣٣ — يتولى مجلس المحافظين الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أدائها لأعمالها طبقا لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية وتستهدف هذه الرقابة ما يلى : ١ — مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة . ٢ — تحقيق المحافظات للأهداف المقررة لها وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجيهات التى تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات .

مادة ١٣٤ — لكل من الوزراء فى نطاق اختصاص وزارته :

١ — إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية ، وكذلك إبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدى إلى حسن سير الخدمات فى المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحصولى وشئون التموين وتسعير السلع . ٢ — وضع خطة سنوية بالاتفاق مع المحافظين المعنيين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتها وتبليغ هذه الخطة إلى المحافظين لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها . ٣ — المساهمة مع الوحدات المحلية فى الأعمال والمشروعات الداخلة فى اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها .

مادة ١٣٥ — يتولى المحافظ التفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية فى نطاق المحافظة والمرافق الخاضعة لإشرافها وله أن يكلف بإجراء هذا التفتيش أجهزة الرقابة المختصة أو من يختاره من الفنيين والإداريين المختصين من العاملين المدنيين بالمحافظة .

مادة ١٣٦ — تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات طبقاً لقانون الموازنة العامة، وقانون الجهاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتها ومصروفاتها . ويكون ممثلو وزارة المالية فى هذه الوحدات مسئولين عن صحة هذه الحسابات ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها وذلك على النحو الذى تفصله اللائحة التنفيذية . ويخطر الجهاز المركزى للمحاسبات المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ المختص بالتقارير التى يعدها عن حسابات المحافظة والوحدات المحلية الأخرى الخاضعة لإشرافها .

مادة ١٣٧ — يتولى مجلس الدولة الإفتاء فى الموضوعات القانونية المتعلقة بوحدات الحكم المحلى . كما تتولى إدارة قضايا الحكومة مباشرة

الدعاوى التى تكون هذه الوحدات طرفاً فيها . وتتم إحالة الموضوعات القانونية المشار إليها من رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو من المحافظ المختص أو من ينيبه بحسب الأحوال .

الفصل الخامس

العاملون بوحدات الحكم المحلى

مادة ١٣٨ — يكون لكل مديرية من مديريات المحافظة هيكل تنظيمى مستقل يشمل جميع العاملين فى مجال اختصاصها فى نطاق المحافظة ويكون العاملون فى كل مديرية من هذه المديريات وحدة وظيفية واحدة مع مراعاة تخصصاتهم وذلك طبقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية . ويجوز بقرار من مجلس المحافظين اعتبار العاملين فى المديريات المذكورة فى نطاق إقليم اقتصادى أو محافظتين أو أكثر — فى سنة مالية واحدة أو بصفة دورية — وحدة واحدة فى الترقية والنقل وذلك طبقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية .

مادة ١٣٩ — يصدر بشغل مناصب سكرتيرى العموم والسكرتيرين المساعدين ورؤساء المراكز والأحياء كما يصدر بنقلهم من مناصبهم بين وحدات الحكم المحلى ونقلهم إلى أجهزة الحكم المحلى المختلفة ، قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بالاتفاق مع المحافظين المختصين . ويصدر بنقل رؤساء المراكز والمدن والأحياء داخل حدود المحافظة قرار من المحافظ المختص . ويصدر بشغل مناصب رؤساء القرى ونقلهم بين وحدات الحكم المحلى الداخلة فى نطاق المحافظة قرار من المحافظ .

مادة ١٤٠ — مع مراعاة الأحكام المطبقة على العاملين المدنيين بالدولة تعلن وحدات الحكم المحلى عن الوظائف الخالية بها والتى يكون التعيين فيها بقرار من المحافظ ، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها .

ويحدد المحافظ الوظائف التى يكون شغلها بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان ، ويكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهـــائى لنتائج الامتحان . وعند التساوى فى الترتيب تكون الأولوية فى التعيين لأبناء المحافظة. ويجوز بقرار من المحافظ أن يكون الامتحان مقصوراً على أبناء المحافظة ، ويعتبر من أبناء المحافظة من يقيم بدائرتها إقامة عادية .

مادة ١٤١ — يجوز للمحافظ فى حدود الموازنة المعتمدة أن يشغل بعض الوظائف التى تقتضى تفرغ شاغليها بطريق التعاقد مقابل مكافأة شهرية شاملة يحددها العقد وذلك وفقاً للقواعد العامة الصادرة فى هذا الشأن . كما يجوز للمحافظ أن يعين بأقسام الوحدة بطريق التعاقد صناعاً ممتازين للأعمال الفنية التى تقتضى مهارة أو خبرة خاصة وذلك نظير أجر يحدده العقد .

مادة ١٤٢ — تنقل بقوة القانون الاعتمادات المالية الخاصة بالعاملين فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها بمقتضى هذا القانون إلى وحدات الحكم المحلى إلى الموازنات الخاصة بهذه الوحدات .

مادة ١٤٣ : تسرى فيما لم يرد فى شأنه نص فى هذا القانون الأحكام والقواعد الخاصة بالعاملين المدنيين فى الدولة على العاملين المدنيين بوحدات الحكم المحلى .

الفصل السادس

حل المجالس الشعبية المحلية

مادة ١٤٤ — لا يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل كما لا يجوز أن يحل المجلس الشعبي المحلى مرتين بسبب واحد .

ولا يجوز حل المجلس الشعبي المحلي إلا في حالة الضرورة أو بسبب الإخلال الجسيم بواجباته أو المخالفة الجسيمة للقانون .

مادة ١٤٥ — يصدر بحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو لغيرها من وحدات الحكم المحلي قرار مسبب من مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس المحافظين . وينشر القرار الصادر بحل المجلس الشعبي المحلي في الجريدة الرسمية ، ويخطر به مجلس الشعب خلال أسبوعين من تاريخ صدوره .

مادة ١٤٦ — يشكل في القرار الصادر بحل المجلس الشعبي المحلي مجلس مؤقت بناء على اقتراح المحافظ المختص، ويجب أن يضم تشكيله عدداً كافياً من قيادات التنظيمات المحلية ، ويتولى المجلس المؤقت مباشرة اختصاصات المجلس المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة حتى يتم تشكيل المجلس الشعبي المحلي الجديد. ويجب إجراء الانتخابات لتشكيل هذا المجلس الجديد خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل . وتعرض القرارات التي يتخذها المجلس المؤقت على المجلس الجديد في أول جلسة يعقدها بعد تشكيله لاتخاذ ما يراه بشأنها وذلك طبقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية .

قرار رئيس مجلس الوزراء

رقم ۷۰۷ لسنة ۱۹۷۹

بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلى

رئيس مجلس الوزراء ، بعد الاطلاع على الدستور ، وعلى قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ۱۹۷۹ ؛ وعلى موافقة مجلس الوزراء ،

قــــرر

المادة الأولى : يعمل باللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلى المرافقة .

المادة الثانية : ينشر هـــذا القرار فى الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره .

صدر برياسة مجلس الوزراء فى أول رمضان سنة ۱۳۹۹ هـ (٢٥ يوليو سنة ۱۹۷۹) .

دكتور : مصطفى خليل

الباب الأول

وحدات الحكم المحلى

مادة ١ – يراعى عند تقسيم الجمهورية إلى محافظات ومراكز ومدن وقرى الظروف الطبيعية والسكانية والاقتصادية والعمرانية لكل وحدة. ويراعى عند تقسيم المدن الكبرى إلى أحياء العنصر السكانى وتكامل وحدات الخدمات والإنتاج كل ذلك وفقاً للقواعد التى يضعها مجلس المحافظين فى هذا الشأن .

مادة ٢ – يصدر قرار رئيس الجمهورية بناء على اقتراح مجلس المحافظين بإنشاء المحافظات وتحديد نطاقها وإلغائها . ويصدر قرار المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ومجلس المحافظين بإنشاء المراكز والمدن والأحياء والقرى وتحديد نطاقها وإلغائها .

الباب الثانى

اختصاصات الوحدات المحلية

الفصل الاول

أحكام عامة

مادة ٣ – تتولى وحدات الحكم المحلى فى نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة وعلى النحو المبين فى هذه اللائحة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها وذلك عدا مايعتبر بقرار من رئيس مجلس الوزراء مرفقاً قوميا . كما تتولى مباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها . وتباشر المحافظة جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى .

ويكون للأحياء فى المحافظات ذات المدينة الواحدة مباشرة الاختصاصات التى تتولاها المراكز طبقاً لأحكام هذه اللائحة .

مادة ٤ — يصدر قرار رئيس مجلس الوزراء باعتبار المرفق قوميا بناء على اقتراح الجهة المختصة وأخذ رأى مجلس المحافظين(١) .

الباب الثالث

المجالس الشعبية المحلية

مادة ٢٩ — يشكل بكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلس شعبى محلى من أعضاء منتخبين انتخابا مباشراً وذلك بمراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين والمقاعد المخصصة للنساء بكل مجلس .

ويراعى عند تشكيل المجلس الشعبى المحلى للقرية أن يكون عدد أعضائه ستة عشر عضو بالاضافة إلى عضو عن المرأة . فإذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة تمثل القرية الرئيسية التى بها مقر المجلس بأربعة أعضاء على الأقل ، وباقى القرى بعضو واحد على الأقل لكل منها ، ولا يجوز فى جميع الأحوال أن يقل عدد أعضاء المجلس الشعبى المحلى للقرية عن ستة عضوا ولا أن يزيد على ذلك إلا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الأدنى المشار إليه. ويقوم كل ناخب باختيار هذا العدد من بين المرشحين . ويعلن انتخاب من حاز أكثر الأصوات وذلك بمراعاة الحد الأدنى المقرر لتمثيل كل قرية وبالنسبة المقررة للعمال والفلاحين والمقعد المخصص للمرأة .

---

(١) المواد من ٥ إلى ٢٧ سبق أن أوردناها عند دراسة اختصاصات المجالس الشعبية المحلية فى الصفحات من ٨٨ إلى ١٠٧ .

مادة ٣٠ — مدة المجلس الشعبي المحلي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجرى الانتخاب لتجديده خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته. ويكون دور انعقاد المجلس عشرة أشهر على الأقل يراعى أن تبدأ من أول نوفمبر وتنتهى فى آخر أغسطس من كل عام. ويجوز بقرار من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة تعديل موعد بداية ونهاية دور الانعقاد لبعض المجالس الشعبية المحلية لظروف تتعلق بوحداتها المحلية.

مادة ٣١ — يجتمع المجلس الشعبي المحلي فى المقر المخصص له اجتماعا عاديا مرة على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه فى الموعد الذى يحدده. وفيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص فى القانون لا يكون اجتماع المجلس صحيحا إلا بحضور أغلبية أعضائه، وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس.

مادة ٣٢ — ينتخب المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور الانعقاد العادى ولمدة هذا الدور رئيساً له ووكيلين على أن يكون أحدهما الأقل من العمال أو الفلاحين، كما ينتخب كل مجلس شعبي محلي للوحدات المحلية الأخرى رئيساً ووكيلا له يراعى أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين، ويمثل المجلس الشعبي المحلي رئيسه أمام القضاء وفى مواجهة الغير.

مادة ٣٣ — يعد لكل مجلس شعبي محلي ولجانه مقر ويلحق به عدد من العاملين اللازمين لحسن سير العمل بالمجلس، وتعاون الأجهزة التنفيذية المختصة بالوحـــدة المحلية رئيس المجلس فى ممارسة اختصاصاته المالية والإدارية ومباشرة سلطاته على العاملين بالمجلس.

مادة ٣٤ — يجب على السلطات المختصة إخطار المجلس الشعبي المحلي بما يتخذ من إجراءات جنائية ضد أي عضو من أعضائه خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذ هذه الاجراءات . ويتعين إخطار المجلس قبل تنفيذ نقل أعضائه من وظائفهم ، كما يتعين إخطاره قبل مباشرة أية إجراءات تأديبية ضدهم إذا كانوا من العاملين بالجهاز الإداري للدولة أو القطاع العام . وعلى الجهة التي يتبعها عضو المجلس الشعبي المحلي أن تيسر له أداء واجبات العضوية بما في ذلك حضور اجتماعات المجلس ولجانه ، والقيام بالزيارات الميدانية التي يكلفه بها المجلس . وفي جميع الأحوال يعتبر عضو المجلس أثناء تأدية واجبات العضوية قائماً بعمله الرسمي .

مادة ٣٥ — يصرف لأعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وأعضاء المجلس التنفيذي بها مقابل ما يتكبدونه من أعباء بدل حضور جلسات المجلس ولجانه وجلسات المجلس التنفيذي يحدد على أساس أربعة جنيهات عن الجلسة الواحدة وبحد أقصى خمسة عشر جنيها شهرياً لكل عضو . ويصرف لأعضاء المجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء وأعضاء المجالس التنفيذية بها بدل حضور جلسات يقدر على أساس جنيهان للجلسة الواحدة وبحد أقصى ثمانية جنيهات شهرياً لكل عضو . ويصرف لأعضاء المجالس الشعبية المحلية للقرى وأعضاء المجالس التنفيذية بها بدل حضور جلسات يقدر على أساس جنيه واحد عن الجلسة الوحدة وبحد أقصى أربع جنيهات شهرياً .

وفي جميع الأحوال تعتبر الجلسة واحدة لحين الانتهاء من جـــدول الأعمال المعد لها . ويصرف لرئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بدل تمثيل قدره أربعون جنيها شهرياً ولرئيس كل من مجلس المركز والمدينة والحي عشرون جنيها ولرئيس مجلس القرية عشر جنيهات . كما يصرف

لرئيس الوحدة المحلية للقرية بدل طبيعة عمل مقداره خمسة عشر جنيها شهرياً . ويسرى التخفيض المقرر بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٧ على فئات البدلات الوارده فى هذه اللائحة .

مادة ٣٦ — يحضر المحافظ أو من ينيبه عند الضرورة جلسات المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، كما يحضرها رؤساء المصالح والوحدات المحلية ورؤساء الهيئات العامة ورؤساء شركات القطاع العام ممن تتصل اختصاصاتهم بالمسائل المعروضة على المجلس . ويحضر رئيس كل وحدة محلية أو من ينيبه عند الضرورة جميع جلسات المجلس الشعبى المحلى لها ، كما يحضرها من يرى رئيس الوحدة حضورهم من مديرى الادارات أو الأجهزة ممن لهم صلة بالموضوعات المعروضة على المجلس . ويجوز لأعضاء مجلس الشعب للمحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية المحليـــة فى نطاقها والمشاركة فى مناقشتها ولهم الحق فى تقديم الاقتراحات والأسئلة دون أن يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات .

مادة ٣٧ — يضع كل مجلس شعبى محلى لائحة داخلية لتنظيم سير العمل به وكيفية ممارسته لوظائفه ويعتمد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة . ويضع مجلس المحافظين نماذج للائحة الداخلية لكل مجلس من المجالس الشعبية المحلية فى مستوياتها المختلفة وتسرى أحكام اللائحة النموذجية على المجالس الشعبية المحلية التى لا تضع لها لائحة داخلية ، كما تسرى تلك اللائحة على المسائل التى لم يرد بشأنها نص خاص فى اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية . وتتضمن اللائحة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى طريقة تقـــديم الاقتراحات للمجلس وتنظيم إجراءات تقديم الأسئلة والرد عليها وطلبات الإحاطة ومناقشتها .

مادة ٣٨ — يجوز لعدد لا يقل عن خمسة من أعضاء المجلس الشعبى المحلى أن يطلبوا طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة أو بغيرها من

الوحدات المحلية فى نطاقها للمناقشة العامة ، ويرفع هذا الطلب إلى المحافظ أو إلى رئيس الوحدة المحلية المختص حسب الأحوال الذى يحيله إلى المجلس التنفيذى ليتولى بحثه وفحصه ودراسته ، ويرفع إلى المحافظ أو إلى رئيس الوحدة المحلية تقريراً بنتيجة البحث والدراسة . ويقوم المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية بإحالة هذا التقرير مشفوعاً برأيه إلى المجلس الشعبى المحلى المختص لمناقشته وتبادل الرأى واتخاذ القرار أو التوصية اللازمة بشأنه مع مراعاة الاعتبارات المحلية .

مادة ٣٩ — تباشر المجالس الشعبية المحلية اختصاصاتها المبينة فى القانون وفقاً للسياسة العامة للدولة ، وللمحافظ ولكل من رؤساء الوحدات المحلية ولكل عضو من أعضاء المجالس الشعبية المحلية التقدم باقتراحاتهم إلى المجلس المختص وذلك فى المسائل الداخلة فى اختصاص المجلس وطبقاً للأوضاع والإجراءات التى تحددها اللائحة الداخلية .

مادة ٤٠ — للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى سبيل ممارسة سلطة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال فى نطاق المحافظة أن يطلب من المحافظ موافاته بتقارير عن نشاط تلك المرافق مدعمة بالبيانات الاحصائية ومعدلات الإنتاج والخدمات على أن تتضمن تلك التقارير ما يواجه المرفق من مشاكل ومعوقات والمقترحات اللازمة لحلها وإزالتها . وللمجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يطلب من المحافظ تقارير دورية تتعلق بتنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية لمتابعة تنفيذها على النحو الذى يتفق مع أغراضها ولإيجاد الحلول اللازمة لمواجهة ما يعترضها من مشاكل ومعوقات .

مادة ٤١ — للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالاتفاق مع المحافظ أن يقرر تمثيل المنتفعين فى الإدارة والإشراف على المشروعات والأجهزة

والوحدات التى تقوم على إدارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة بالمحافظة فى المجالات الآتية : التعليم — الثقافة — الصحة — الشئون الاجتماعية — النقل والمواصلات — الإسكان — المياه — الكهرباء — الصرف الصحى — توزيع السلع التموينية والشعبية — المعاشات والتأمينات الاجتماعية — المساجد . ويشترط أن يتضمن قرار المجلس المشروع أو المرفق المراد تمثيل المنتفعين فيه وعدد الممثلين .

مادة ٤٢ — يصدر باختيار ممثلى المنتفعين المشار إليهم قرار من المحافظ على أن تتوفر فى كل منهم الشروط الآتية : — شروط العضوية بالمجالس الشعبية المحلية . — أن يكونوا من المواطنين المشهود لهم بالغيرة على الصالح العام والنزاهة . — أن يكونوا مقيمين بدائرة الوحدة المحلية التى يوجد بها مقر الجهة التى يمثلها المنتفعين لديها . — ألا يكونوا من العاملين فى تلك الجهة أو من أعضاء مجلس الشعب أو المجالس الشعبية المحلية .

مادة ٤٣ — تشكل لجنة من الممثلين والأجهزة المختصة بالمرفق تقوم ببحث السياسة العامة للمرفق ومتابعة أوجه نشاطه والمشاكل والمعوقات التى تعترض الإدارة ووضع الحلول المناسبة لتذليلها بما يؤدى إلى حسن أداء الخدمة ، كما تقوم اللجنة بتقييم نشاط المرفق . وتباشر اللجنة أعمالها وفقا لأحكام لائحة يصدر بها قرار من المحافظ المختص .

مادة ٤٤ — يعتبر ممثل المنتفعين مكلفا بخدمة عامة فى تطبيق أحكام قانون العقوبات ، ولا يجوز له التدخل فى سير العمل الإدارى أو التنفيذى فى الجهات التى يمثل المنتفعين لديها ، كما لا يجوز له تقاضى أية مبالغ أو الحصول على أية مزايا من هذه الجهات أو معاملته أية معاملة خاصة فى أى تعامل معها .

مادة ٤٥ — يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الإشراف على أعمال ونشاط المجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة ، كما يتولى المجلس الشعبى المحلى للمركز الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط المجالس

الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة فى دائرته ويتولى المجلس الشعبى المحلى للمدينة الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط المجالس الشعبية المحلية للأحياء بالمدينة . ولكل مجلس فى سبيل ذلك الاستعانة بلجانه وفى هذه الحالة تتولى كل لجنة مختصة التفتيش دوريا على أعمال ونشاط تلك المجالس ، وتقدم للمجلس الشعبى المحلى المختص تقريرها بنتيجة التفتيش ، ويقوم المجلس بإبلاغ التقرير مشفوعا بملاحظاته إلى المجلس المعنى بالتفتيش .

مادة ٤٦ — يصدر المجلس الشعبى المحلى قراراته بعد دراسة الموضوعات المعروضة عليه ومناقشتها ، ولا يجوز فى غير الأحوال العاجلة عرض أى موضوع على المجلس قبل إحالته إلى اللجنة المختصة وعرض تقريرها على المجلس فى شأنه .

مادة ٤٧ — المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة وللمجلس الشعبى المحلى للمركز بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة فى دائرته وللمجلس الشعبى المحلى للمدينة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للأحيـــاء التصديق أو الاعتراض على القرارات الصادرة من تلك المجالس فى المجالات الآتية :
— تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية فى المشروعات المحلية . — تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات الوحدة والتصرف فيها . — قواعد بتنظيم تعامل أجهزة الوحدة المختصة مع الجماهير . — قواعد بتنظيم المرافق العامة المحلية ورفع كفاءة العمل بها . — اقتراح خطة تنمية القرية اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا . — اقتراح مشروع الخطة والموازنة . ويجب على المجلس الشعبى المحلى المختص إبلاغ قراراته فى المجالات المشار إليها إلى المجلس الأعلى خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها ، ويتم التصديق أو الاعتراض على القرارات المشار إليها فى مدى خمسة عشرة يوما من تاريخ الإخطار . وإذا مضت هذه المدة دون اعتراض اعتبر القرار نافذا . ويجب أن يكون القرار الصادر

من المجلس الشعبي المحلي المختص بالاعتراض على كل أو بعض القرارات الصادرة من المجالس المحلية الأخرى مسببا وأن يخطر به رئيس المجلس الشعبي المحلي الذي أصدر القرار المعترض عليه ، وفي هذه الحالة يوقف القرار .

مادة ٤٨ — تتولى رئاسة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إبلاغ قرارات المجلس وتوصياته واقتراحاته إلى المحافظ خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها . ويتولى رئيس المجلس الشعبي المحلي بكل وحدة أخرى إبلاغ قراراته وتوصياته واقتراحاته إلى رئيس الوحدة المحلية المختص خلال المدة المشار إليها .

مادة ٤٩ — يصدر قرار المحافظ المختص بتحديد نطاق مناطق صناعية بالمحافظات وإنشاء لجان للخدمات بها بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وبعد أخذ رأى وزيرى الصناعة والقوى العاملة وموافقة مجلس المحافظين .

مادة ٥٠ — للمحافظ الإقليم من تلقاء نفسه أو بناء على إقتراح من المجالس الشعبية المحلية المختصة وبعد أخذ رأى المجلس الشعبي المحلي المركز وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو المحافظات المختصة أن يقرر تشكيل لجنة مشتركة لإدارة المشروعات ذات النفع العام التي تشترك فيها محافظات أو مدن أو قرى متجاورة ويحدد القرار عدد ممثلي كل مجلس شعبي محلي في هذه اللجنة ، ويجب أن يشترك في عضوية اللجنة عدد كاف من الخبراء والعاملين الذين لهم صلة بالمشروع وتكون رئاسة اللجنة لمن يختاره محافظ الإقليم .

الباب الرابع

المحافظون

مادة ٥١ — يعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ، ويكون مسئولا عن كفالة الأمن الغذائي ، ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي بالمحافظة والمحافظ مسئول

عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة . ويعتمد المحافظ ، الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة ويتخذ بالاتفاق مع مدير الأمن التدابير اللازمة لمواجهة الحوادث ذات الأهمية الخاصة .

مادة ٥٢ — يتولى المحافظ كافة السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح بالنسبة للمرافق العامة التي تنشئها وتديرها وحدات الحكم المحلي بالمحافظة وله في سبيل ذلك سلطة الرقابة والإشراف على أعمـــالها والعاملين بها واتخاذ مايراه مناسباً من وسائل وإجراءات لمباشرة اختصاصه في هذا الشأن .

مادة ٥٣ — يعهد المحافظ إلى رؤساء المصالح كل فيما يخصه بتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة تحت إشرافه ومراعاة مايقرره المجلس التنفيذي للمحافظة في هذا الشأن .

مادة ٥٤ — للمحافظ أن يفـــوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى مساعديه ، وله أن يفوض بعض هذه السلطات والاختصاصات إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد بالنسبة لديوان عام المحافظة أو إلى رؤساء المصالح والهيئات العامة بالمحافظة بالنسبة لشئون المرافق والهيئات التي يشرفون عليها أو إلى رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى بالنسبة إلى الوحدات المحلية التي يرأسونها .

مادة ٥٥ — يعتبر المحافظ الوزير المختص بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة التي تتولى مرافق عامة للخدمات بدائرة المحافظة . ويبلغ رئيس مجلس الإدارة المختص قرارات مجلس الإدارة إلى المحافظ لاعتمادها، وتكون هذه القرارات نافذة بصدور قرار المحافظ بشأنها. وله أن يصدر قراره ويبلغه إلى رئيس مجلس الإدارة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصول الأوراق إليه وإلا اعتبرت القرارات نافذة . وإذا كان نطاق عمل الهيئة يشمل أكثر من محافظة فيحدد رئيس مجلس الوزراء بقرار منه المحافظ الذي يعتبر وزيراً مختصاً بالنسبة للقرارات الصادرة من مجلس إدارتها،

كما يحدد القرار العلاقات بين تلك الهيئة المحافظات التى تعمل فى دائرتها .

مادة ٥٦ — يكون المحافظ مسئولا أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرة اختصاصاته ، وعليه أن يقدم تقريراً دورياً عن نتائج الأعمال فى مختلف الأنشطة التى تزاولها المحافظة وأن يعرض عليه أية موضوعات تحتاج إلى تنسيق مع الوزارات المختلفة .

مادة ٥٧ — يجوز ضم رؤساء مصالح أخرى إلى المجالس التنفيذية لبعض الوحدات المحلية وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على إقتراح المحافظ المختص .

مادة ٥٨ — يرأس المحافظ المجلس التنفيذى للمحافظة كما يرأس المجلس التنفيذى لكل وحدة محلية رئيسها ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه وللرئيس أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة بهم من الخبراء والفنيين لإبداء رأيهم فى المسائل المعروضة عليه ، كما له أن يكلف أحد أعضائه بدراسة موضوع معين وعرض النتيجة على المجلس . وعلى أمين المجلس أن يدون بمحاضر جلساته ما دار بها من مناقشات والقرار الذى اتخذه المجلس فى الموضوع المعروض عليه .

مادة ٥٩ — يضم المجلس التنفيذى للمحافظة إلى عضويته رؤساء المصالح الآتية : الداخلية — التعليم — الصحة — الإسكان — الزراعة — الرى — الشئون الاجتماعية — القوى العاملة — التموين والتجارة الداخلية — النقل — المواصلات — الكهرباء — الصناعة — الثقافة — الاعلام — السياحة — الشباب والرياضة — الأوقاف — الأزهر — المالية — رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة .

مادة ٦٠ — يضم المجلس التنفيذى لكل من المركز والمدينة والحى إلى عضويته مديرى إدارات الخدمات والإنتاج أو رؤساء الأجهزة التنفيذية الآتية : الداخلية — التعليم — الصحة — الإسكان — الزراعة

الرى - الشئون الاجتماعية ـ القوى العاملة ـ التموين والتجارة الداخلية ـ الكهرباء ـ الثقافة ـ الأوقاف ـ المالية .

مادة ٦١ ـ يضم المجلس التنفيذى للقرية إلى عضويته رؤساء الأجهزة التنفيذية الآتية : التعليم - الشئون الاجتماعية ـ الصحة ـ الزراعة ـ الإسكان والداخلية .

الباب الخامس

التخطيط والشئون المالية لوحدات الحكم الحر

الفصل الاول

التخطيط

مادة ٦٢ ـ تختص وحدات الحكم المحلى للمراكز والمدن والأحياء والقرى باقتراح مشروعات خطط التنمية الخاصة بها ويختص المجلس الشعبي المحلى للمحافظة بإقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة وفق السياسة العامة للدولة وفى إطار الخطة العامة .

مادة ٦٣ ـ تقوم الأجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة الوحدات المحلية فى وضع مشروعات خطط التنمية بها بما يحقق حسن استغلال الإمكانيات المتاحة للوفاء باحتياجات الجماهير وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وعليها فى سبيل ذلك دراسة إمكانيات المجتمع المحلى وكشف الفرص الاستثمارية بكل وحدة واقتراح توزيع الموارد على الاحتياجات المحلية حسب أولوياتها الفعلية .

مادة ٦٤ ـ تنشأ بكل محافظة إدارة للتخطيط والمتابعة تباشر الاختصاصات الآتية : ١ ـ إبلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة للدولة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية العامة لها إلى الوحدات المحلية بدائرة المحافظة . ٢ ـ الاشتراك مع هيئة التخطيط الاقليمى والوزارات

المختصة فى دراسة مشروعات الخطط المقدمة من الوحدات المحلية بدائرة المحافظة وإجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة لإعداد مشروع الخطة وعرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة . ٣ — الإشراف على تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة فى نطاق المحافظة ومتابعة تنفيذها . ٤ — معاونة الوحدات المحلية وأجهزتها المختصة فى إيجاد الحل المناسب للمشاكل التى تعترض تنفيذ الخطة وإزالة معوقاته . ٥ — عرض تقارير شهرية على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ بنتيجة متابعتها لتنفيذ الخطة تتضمن كافة التفصيلات المتعلقة بتنفيذ الخطة مدعمة بالبيانات الإحصائية لما تم تنفيذه والمبالغ التى انفقت فى هذا الشأن .

مادة ٦٥ — يراعى عند وضع خطط التنمية للوحدات المحلية ما يأتى: ١ — تحدد كل وحدة محلية احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة وتجمعها وتنسقها فى مشروع خطة محلية . ٢ — يتولى رئيس الوحدة المحلية عرض مشروع الخطة على المجلس الشعبى المحلى المختص لإقراره ثم يرفع إلى المحافظة قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل لدراسته وإجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة . ٣ — يتولى المحافظ عرض مشروع الخطة السنوية على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة واللجنة العليا للتخطيط الإقليمى لإقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل . ٤ — يتولى وزير التخطيط بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى والوزراء المختصين الربط والتنسيق بين هذه الخطط والخطة العامة للدولة تمهيداً لعرضها على مجلس المحافظين .

الفصل الثانى

الموازنة والنظام المالى

مادة ٦٦ — يكون لكل وحدة محلية موازنة خاصة تشمل جميع الإيرادات المنتظر الحصول عليها والمصروفات المقرر صرفها خلال السنة

المالية . ويسرى على موازنات الوحدات المحلية ما يسرى على الموازنة العامة الدولة من أحكام .

مادة ٦٧ — تدرج موازنة كل محافظة — شاملة لموازنات الوحدات المحلية فى نطاقها — بالموازنة العامة للدولة ، وتعتبر جزءا منها . ويتبع فى تقسيم موازنة الوحدات المحلية النظام المتبع فى الموازنة العامة الدولة وتسرى عليها الأحكام الخاصة بإعداد تلك الموازنة .

مادة ٦٨ — تتولى (المديرية المالية) إعداد مشروع موازنة المحافظة شاملا لمشروعات موازنات الوحدات المحلية فى نطاقها ويتولى المحافظ عرض المشروع على المجلس الشعبي المحلى للمحافظة لمناقشته وإقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة شهور على الأقل ويتولى وزير المالية بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى والمحافظين بحث مشروعات موازنات المحافظات وإعدادها .

مادة ٦٩ — تبلغ المحافظات الوحدات المحلية الواقعة فى دائرتها بموازنة كل منها فور صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة للعمل على تنفيذها . ولا يجوز الارتباط بنفقة إلا فى حدود اعتمادات الموازنة كما لا يجوز استعمال أى اعتماد فى غير الغرض المخصص له فى الموازنة .

مادة ٧٠ — للمحافظ اختصاصات الوزير المختص وكذلك اختصاصات وزير المالية وسلطاته فى المسائل المالية بالنسبة للمرافق والأجهزة والوحدات المحلية وموازناتها وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة . ويكون لرؤساء المصالح أعضاء المجلس التنفيذى بالمحافظة سلطات وكيل الوزارة فى المسائل المالية بالنسبة للاعتمادات المالية التى توضع تحت تصرفهم من الاعتماد الخاص بالمرفق الذى يشرفون عليه . ويكون لسكرتير عام المحافظة سلطات وكيل الوزارة فى المسائل المالية بالنسبة لديوان عام المحافظة . ويكون لكل من رؤساء

المراكز والمدن والأحياء بالنسبة للاعتمادات التى توضع تحت تصرفهم والخاصة بكافة المرافق سلطات وكلاء الوزارة ورؤساء مصالح فى المسائل المسائل المالية . ويكون لرئيس القرية سلطة رئيس المصلحة بالنسبة للاعتمادات المشار إليها .

مادة ٧١ — لا يجوز للوحدة المحلية قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة الوحدة أو أن يغير تخصيصها بغير موافقة المحافظ. وتعرض الوحدة المحلية الأمر على المحافظ مشفوعا بتقرير يتضمن قيمة التبرع واسم الشخص أو الجهة التى قدمته والشروط المقيدة له أو مبررات تغيير تخصيصه والغرض من ذلك . فإذا كان التبرع مقدما من هيئة أو شخص أجنبى تصدر الموافقة على قبوله من مجلس المحافظين .

مادة ٧٢ — لا يجوز للوحدات المحلية إبرام أى قرض أو الارتباط بأى مشروع غير وارد فى الخطة أو الموازنة أو إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب . ويعرض الأمر على مجلس الشعب بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى لكل من الوحدة المحلية المختصة والمحافظة على قيمة القرض ومبررات عقده واستعمالاته وبعد أخذ رأى المحافظ وموافقة رئيس مجلس الوزراء .

مادة ٧٣ — تتبع الوحدة المحلية فيما يتعلق بإمساك الدفاتر والسجلات المالية والاستمارات وضبطها النظام المتبع بوزارة المالية .

مادة ٧٤ — يفتح للوحدة حساب فى البنك الذى يعينه المحافظ بالاتفاق مع وزارة المالية ، ويكون الصرف بشيكات موقعة من رئيس الوحدة أو من ينيبه توقيعا أولا ومن رئيس الحسابات أو مندوب عنه توقيعا ثانيا وذلك دون إخلال باختصاصات رئيس المجلس الشعبى المحلى بالنسبة للاعتمادات المدرجة بالموازنة لمواجهة نفقات الوحدة المحلية .

مادة ٧٥ — تسرى على أموال الوحدات المحلية وحساباتها ومخازنها أحكام اللائحة المالية للميزانية والحسابات ولائحة المخازن والمشتريات

ولائحة المناقصات والمزايدات وغيرها من القواعد العامة المطبقة على الأموال الحكومية .

مادة ٧٦ — تسرى على الوحدات المحلية بالنسبة للحسابات الختامية والمتابعة المالية ما تصدره وزارة المالية من تعليمات عن كمية ونوعية تقديم الحسابات الختامية والمتابعة المالية بالنسبة لوحدات الجهاز الإدارى للدولة .

مادة ٧٧ — تعين وزارة المالية بكل محافظة مديرا ماليا ممثلا لها يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها إيرادا أو مصروفا ويكون مسئولا عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها ويعاونه فى ذلك مديرو أو رؤساء الحسابات ووكلائهم فى كل وحدة .

الفصل الثالث
الرسوم المحلية

مادة ٧٨ — مع مراعاة ما ورد بالمادة الرابعة من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الحكم المحلى تتبع الأحكام التالية فى شأن تحديد أسس وإجراءات حساب جميع الرسوم ذات الطابع المحلى وطريقة التظلم منها وإجراءات تخفيضها .

مادة ٧٩ — تقسم المحال العامة والأندية والمحال الصناعية والتجارية الواردة فى البند خامسا من المادة (٥١) من القانون إلى الدرجات حسب الأهمية النسبية لكل منها ، ويراعى فى التقسيم المذكور القيمة الإيجارية المكان الذى تشغله وتحدد لكل درجة فئة معينة من الرسوم . أما الشون ومخازن السماد فيكون تحديد الرسوم بالنسبة لها على أساس ما تتسع له من بضائع . وبالنسبة للمحال الصناعية يكون تحديد الرسوم على أساس إنتاجها الفعلى، فإذا تعذر التحديد على هذا الأساس يكون على أساس القوى المحركة فى هذه المحال وعدد الدواليب أو الآلات أو الأنوال التى تدار فيها أو بنسبة مئوية من القيمة الإيجارية من المكان الذى تشغله . وبالنسبة إلى

المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة تسرى عليها أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة إذا كانت من المحال التجارية ، وتسرى عليها أحكام الفقرة الثانية إذا كانت من المحال الصناعية . ويحدد رسم سنوى ثابت على كل من حيوانات الجر والكلاب .

مادة ٨٠ — مع مراعاة أحكام قانونى الملاحة الداخلية والرسو فى المياه الداخلية يكون تحديد الرسوم على المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعديات النيل والعائمات على حسب نوع كل منها ويراعى فى تقدير فئات تلك الرسوم حمولة المركب أو عدد بحارتها أو قوتها المحركة .

مادة ٨١ — يكون تحديد الرسوم على مايذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة بواقع الرأس أو بواقع الوزن الصافى للحوم .

مادة ٨٢ — يكون تحديد الرسوم على الأسواق المرخص فى إدارتها للأفراد والهيئات والشركات بنسبة إيراداتها أو بتقدير رسم سنوى مع مراعاة مساحتها وموافعها من المدينة أو القرية والحركة التجارية فيها .

مادة ٨٣ — يكون تحديد الرسوم على استغلال الشواطىء والسواحل على أساس المساحة المشغولة ومدة الأشغال مع مراعاة الموقع والتحسينات التى تطرأ عليه .

مادة ٨٤ — يؤلف فى كل مدينة أو قرية لجنة للقيام بعمليات حصر المحال والعقارات والأشياء المبينة فى المادة (٥١) من القانون وتقدير الرسوم على كل منها طبقا للأساس الذى اختارته الوحدة المحلية عند تقدير الرسم طبقا للقواعد السابقة كما تقوم اللجنة بتحديد تاريخ استحقاق هذه الرسوم.

مادة ٨٥ — تشكل اللجنة المشار إليها فى المادة السابقة من : ـ أحد العاملين بالمحافظة يختاره المحافظ سنويا وتكون له الرئاسة . — مهندس تنظيم يندبه رئيس المدينة أو القرية . — أحد العاملين بالوحدة المحلية يختاره رئيسها ويكون سكرتيرا للجنة . وتبدأ اللجنة عملها فى أول سبتمبر من

كل سنة على أن تنتهى منه خلال شهر ثم تقدم كشوف الحصر والتقدير إلى رئيس الوحدة موقعا عليها منها .

مادة ٨٦ — يقوم رئيس الوحدة المحلية بإخطار كل ممول بخطاب موصى عليه بقيمة الرسم التى قدرته عليه اللجنة وتعد الوحدة كشوفاً بأسماء الممولين وقيمة الرسوم المقدرة على كل منهم وتلصق هذه الكشوف على لوحات خاصة تعدها الوحدة لهذا الغرض تعرض فى مقر الوحدة وفى مركز الشرطة أو دار العمدة على حسب الأحوال مدة خمسة عشر يوماً على الأقل تحسب ابتداء من إتمام الإخطارات على أن ينتهى كل ذلك فى آخر الشهر التالى للشهر المنصوص عليه فى المادة السابقة .

مادة ٨٧ — لكل ممول الحق فى أن يقدم تظلما — إلى رئيس الوحدة بخطاب موصى عليه — من الرسوم التى قدرتها اللجنة فى مدى الخمسة عشر يوما التالية لانقضاء مدة العرض ولا يكون التظلم مقبولا إذا قدم بعد هذا الميعاد .

مادة ٨٨ — يعرض رئيس الوحدة التظلمات مع كشوف حصر على لجنة تشكل على الوجه الآتى : أحد كبار موظفى المحافظة يندبه المحافظ سنويا ويكون له الرئاسة . عضو المجلس التنفيذى بالمدينة أو القرية المختص بالمرافق العامة . مأمور ضرائب المدينة أو القرية أو مفتش مصلحة الضرائب فيها أو أقرب بلدة أو قرية إليها .

مادة ٨٩ — على لجنة التظلمات المنصوص عليها فى المادة السابقة مراجعة كشوف الحصر والتقدير وفحص التظلمات وتقرير ماتراه من الإعفاء أو الرفع أو التعديل على أن يتم ذلك خلال خمسة وأربعين يوما من تاريخ وصول التظلم .

مادة ٩٠ — تقوم لجنة الحصر والتقدير المنصوص عليها فى المادة (٨٤) فى شهر مارس من كل سنة بحصر مايكون قد استجد من المحال وغيرها خلال السنة وتقدير الرسوم المستحقة عليها على أن يتبع فى ذلك الإجراءات السابقة .

مادة ٩١ — لا ترفع الرسوم المحلية خلال السنة المالية إلا إذا زالت الأسباب الداعية لفرضها ، ومع ذلك فلا ترفع الرسوم عن المحال الثابتة تجارية كانت أم صناعية — التي يقتصر العمل فيها على فترات متقطعة من السنة ويجوز تخفيض الرسوم أثناء السنة إذا طرأ من الظروف ما يجعل الرسم الذي كان مربوطاً من قبل غير متناسب مع الحالة الجديدة ويكون الرفع أو التخفيض بناء على طلب يقدمه الممول وتتخذ في شأنه الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة .

الباب السادس

العاملون بوحدات الحكم المحلي

مادة ٩٢ — تطبق في شأن العاملين بوحدات الحكم المحلي الأحكام والقواعد السارية في شأن العاملين المدنيين بالدولة وذلك فيما لم يرد فيه نص خاص في قانون الحكم المحلي وهذه اللائحة .

مادة ٩٣ — تضع كل محافظة هياكل تنظيمية لها على أساس الهيكل التنظيمي الذي يقرره مجلس المحافظين بناء على اقتراح الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة . كما تضع جدولا وظيفيا لوظائف الحكم المحلي بها وتعتمد الهياكل التنظيمية وجداول الوظائف المشار إليها من المحافظ المختص بعد موافقة مجلس المحافظين على التعديلات التي تدخلها المحافظة على الهيكل بما يتفق مع ظروفها والهيكل التنظيمي النمطي .

مادة ٩٤ — يعتبر العاملون بالدواوين العامة لوحدات الحكم المحلي وحدة واحدة في نطاق المحافظة ، كما يعتبر العاملون في كل مديرية وحدة واحدة وذلك فيما يتعلق بالأقدمية والترقية والنقل مع مراعاة تخصصاتهم .

مادة ٩٥ — يجوز في حالة الضرورة وبقرار من مجلس المحافظين اعتبار العاملين في المديريات المتماثلة في نطاق الإقليم الاقتصادي أو محافظتين أو أكثر في سنة مالية واحدة أو بصفة دورية وحدة واحدة في الترقية .

أو النقل وذلك طبقا للشروط الآتية : ١ — أن يستهدف القرار تحقيق مصلحة العمل وتوفير الاستقرار للعاملين . ٢ — أن يكون القرار مبنيا على دراسة مسبقة بشأن موقف العمالة وأوضاع العاملين فى الإقليم أو المحافظات . ٣ — أن يحدد القرار مدة العمل به ويشترط ألا تقل هذه المدة عن سنة مالية تبدأ من أول السنة المالية التالية لصدور القرار أو بصفة دورية بحيث تجدد تلقائيا بعد فترات زمنية محددة . ٤ — وتجرى الترقيات بين العاملين تنفيذاً لأحكام هذه المادة بمراعاة أقدمياتهم وتقارير كفاياتهم كوحدة واحدة فى السنة أو السنوات التى يعنيها القرار ، ولا تتقيد الترقيات فى هذه الحالة بالنسبة لمن يرقى من محافظة على فئة مالية بمحافظة أخرى بشرط قضاء المدة المقررة طبقا للمادة ٣٦ من قانون نظام العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

مادة ٩٦ — يكون شغل وظائف مديرى ووكلاء المديريات بقرار من الوزير المختص بالاتفاق مع المحافظ ، وتدرج وظائفهم بموازنة الوزارة المختصة على سبيل التذكار ، على أن تدرج الاعتمادات المالية اللازمة لمرتباتهم ومخصصاتهم بموازنات الحكم المحلى المختصة ولا يجوز نقل أى من هؤلاء أو ترقيته إلا بعد أخذ رأى المحافظ المختص .

مادة ٩٧ — يتم التنسيق فيما يتعلق بتوزيع العمالة الفنية على المحافظات أو فيما بينها أو فيما بين الوزارات والمحافظات بالاتفاق بين المحافظين والوزراء المختصين .

مادة ٩٨ — يعتبر السكرتيرون العامون والسكرتيرون العامون المساعدون ورؤساء المراكز والمدن والأحياء وحدة واحدة فيما يتعلق بالأقدمية والترقية والنقل وتدرج وظائفهم بموازنة الأمانة العامة للحكم المحلى على سبيل التذكار على أن تدرج الاعتمادات المالية اللازمة لمرتباتهم ومخصصاتهم فى موازنات وحدات الحكم المحلى المختصة .

مادة ٩٩ — مع مراعاة القواعد العامة المنصوص عليها فى نظام العاملين المدنيين فى الدولة فى شأن التعيين فى الفئات المالية أو الترقية إليها يصدر بشغل مناصب سكرتيرى العموم والسكرتيرين العامين المساعدين بالمحافظات ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ونقلهم من مناصبهم بين وحدات الحكم المحلى أو إلى أجهزته المختلفة قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بالاتفاق مع المحافظين المختصين. ويصدر بشغل مناصب رؤساء القرى ونقلهم بين وحدات الحكم المحلى الداخلة فى نطاق المحافظة قرار من المحافظ .

مادة ١٠٠ — تنشأ لجنة شئون العاملين بكل من ديوان المحافظة وكل مديرية من مديرياتها من ثلاثة أعضاء على الأقل . ويصدر بتشكيل هذه اللجان قرار من المحافظ . ويراعى أن يضم إلى عضويتها رئيس المصلحة المختص ، وممثلون عن المراكز أو المدن .

الباب السابع

حل المجالس الشعبية المحلية

مادة ١٠١ — يصدر بحل المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو غيرها من المجالس الشعبية المحلية قرار مسبب من مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس المحافظين، ويشكل فى القرار الصادر بحل المجلس الشعبى المحلى مجلس مؤقت بناء على اقتراح المحافظ . ويباشر المجلس المؤقت اختصاصات المجلس المنحل فى المسائل الضرورية والعاجلة ، وتعرض القرارات التى يتخذها المجلس المؤقت على المجلس الجديد فى أول جلسة يعقدها بعد تشكيله لاتخاذ ما يراه بشأنها . فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس الجديد عليها زال ما كان لها من أثر دون مساس بحقوق الغير حسن النية .

ملحوظة هامة : لقد احتوى هذا المؤلف على بعض أخطاء مطبعية أدت أحياناً إلى أخطاء نحوية ، ولكنها من الوضوح بحيث لا تخفى على فطنة القارئ .

الفهرس

صفحة

صفحة

للمؤلف[1]

١ — نظرية التعسف فى استعمال السلطة ، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٧٨ (وقد ظفر الأصل الفرنسى للمؤلف بجائزة الرسائل من كلية الحقوق بجامعة باريس سنة ١٩٥٠) .

٢ — القرار الإدارى أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية سنة ١٩٥٠ (نفد)

٣ — القانون الدستورى بالاشتراك مع المرحوم الدكتور عثمان خليل ، الطبعة الرابعة سنة ١٩٥٥ (نفد)

٤ — نشاط الإدارة العامة ، الطبعة الثانية ١٩٥٤ (نفد)

٥ — مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية ، الطبعة الرابعة ١٩٥٨ (نفد)

٦ — تنظيم الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٥٥ (نفد)

٧ — النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الرابعة سنة ١٩٧٧ .

٨ — القضاء الإدارى (وقد ظفرت الطبعة الأولى منه بجائزة الدولة للقانون العام سنة ١٩٥٦) . (نفد)

٩ — الأسس العامة للعقود الادارية ، الطبعة الثالثة سنة ١٩٧٥

١٠ — مبادىء القانون الدستورى ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٦٠ (نفد)

١١ — التطور السياسى للمجتمع العربى ، الطبعة الثانية سنة ١٩٦٦ .

١٢ — شرح نظام الإدارة المحلية الجديد ، الطبعة الأولى سنة ١٩٦١ (نفد)

١٣ — الوجيز فى نظم الحكم والإدارة ، الطبعة الأولى سنة ١٩٦٢ (نفد)

١٤ — ثورة ٢٣ يوليو بين ثورات العالم ، الطبعة الأولى سنة ١٩٦٥ .

١٥ — السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الاسلامى ، الطبعة الرابعة سنة ١٩٧٩ .

---

(١) تقتصر هذه القائمة على المؤلفات القائمة بذاتها ولا تشمل البحوث التى نشرت فى المجلات العلمية المتخصصة .

١٦ — الوجيز فى القانون الادارى ، سنة ١٩٧٩ .

١٧ — قضاء الإلغاء ، الطبعة الثانية سنة ١٩٧٦ .

١٨ — قضاء التعويض ، الطبعة الثانية ، سنة ١٩٧٧ .

١٩ — عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة ، دراسة مقارنة الطبعة الثالثة سنة ١٩٧٩ .

٢٠ — مبادىء علم الإدارة العامة ، الطبعة السادسة ، سنة ١٩٧٩ .

٢١ — الوجيز فى الإدارة العامة ، طبعة سنة ١٩٧٠ .

٢٢ — قضاء التأديب ، الطبعة الثانية ، سنة ١٩٧٩ .

٢٣ — مبادىء القانون الإدارى : الكتاب الأول : سنة ١٩٧٧ (الطبعة الثانية)

الكتاب الثانى : سنة ١٩٧٩ «

الكتاب الثالث : سنة ١٩٧٩ «

رقم الإيداع بدار الكتب ٤٧٨٦ / ٧٩ الترقيم ٥ - ١ - ٢٠١ - ٣٠٦ - ٩٧٧

دار الثقافة العربية للطباعة
تليفون : ٩١٦٧٢٤ - عابدين